HOUSE OF COMMONS
CANADA

C105
F
F1

FOREIGN OVERFISHING: ITS IMPACTS AND SOLUTIONS

CONSERVATION ON THE NOSE AND TAIL OF THE GRAND BANKS AND THE FLEMISH CAP

Standing Committee on Fisheries and Oceans

Wayne Easter, M.P.
Chair

John Cummins, M.P.
Vice-Chair

Paul Steckle, M.P.
Vice-Chair

June 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-07125/

FOREIGN OVERFISHING: ITS IMPACTS AND SOLUTIONS

CONSERVATION ON THE NOSE AND TAIL OF THE GRAND BANKS AND THE FLEMISH CAP

Standing Committee on Fisheries and Oceans

Wayne Easter, M.P.
Chair

John Cummins, M.P.
Vice-Chair

Paul Steckle, M.P.
Vice-Chair

June 2002

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIRMAN

Wayne Easter

VICE-CHAIRMEN

John Cummins
Paul Steckle

MEMBERS

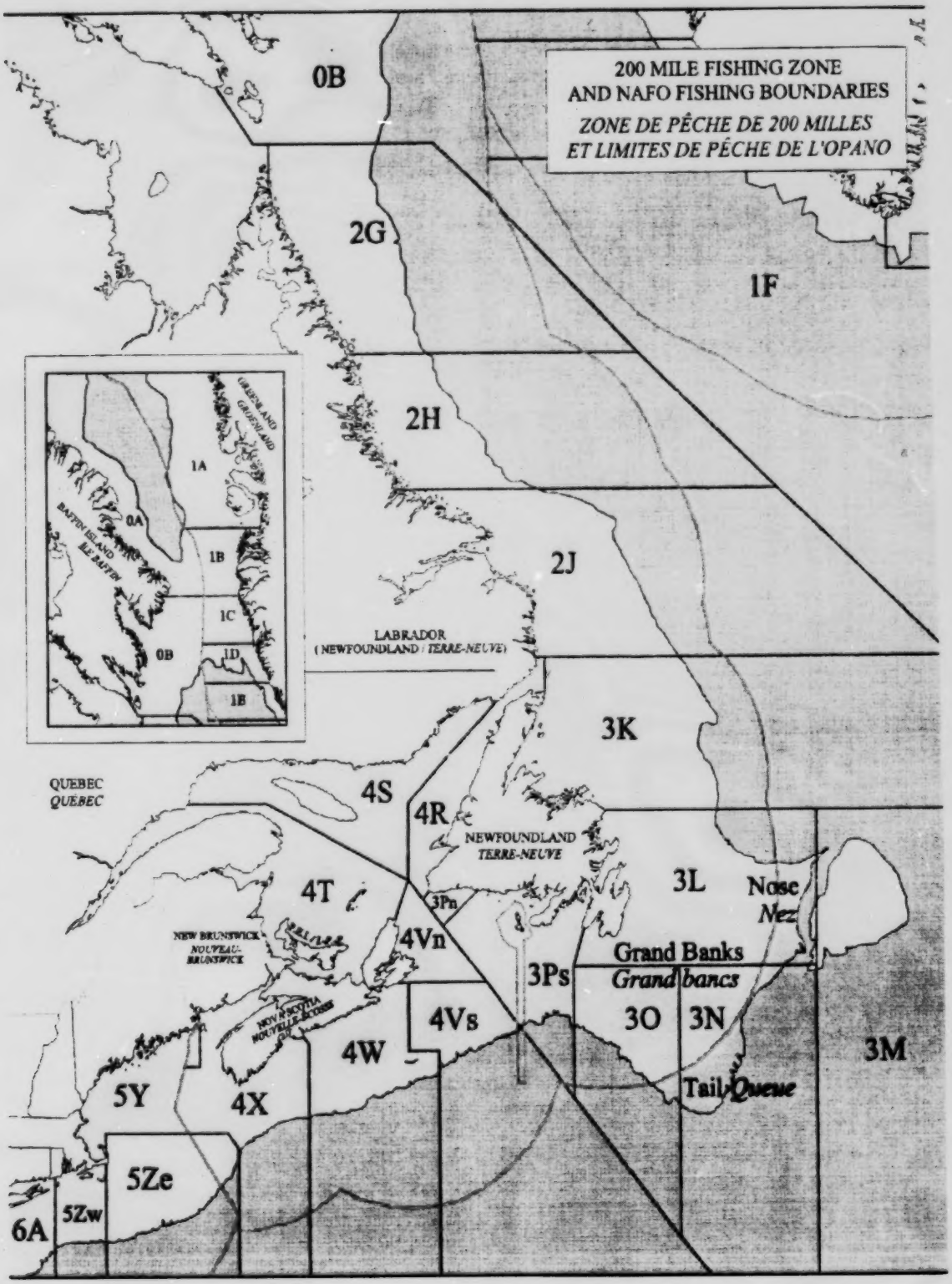
Sarkis Assadourian
Andy Burton
Rodger Cuzner
Georges Farrah
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
James Lunney
Bill Matthews
Lawrence O'Brien
Jean-Yves Roy
Peter Stoffer
Suzanne Tremblay
Tom Wappel

CLERK OF THE COMMITTEE

Andrew Bartholomew Chaplin

RESEARCH STAFF

Parliamentary Research Branch, Library of Parliament
Alan Nixon


200 MILE FISHING ZONE
AND NAFO FISHING BOUNDARIES
ZONE DE PÊCHE DE 200 MILLES
ET LIMITES DE PÊCHE DE L'OPANO
0B
2G
1F
2H
2J
3K
LABRADOR
(NEWFOUNDLAND / TERRE-NEUVE)
QUEBEC
QUEBEC
4S
4R
NEWFOUNDLAND
TERRE-NEUVE
4T
3Pn
3L
Nose
Nez
Grand Banks
Grand bancs
4Vn
3Ps
4Vs
3O
3N
3M
4W
4X
5Y
Tail
Queue
5Ze
5Zw
6A
1A
0A
1B
1C
0B
1D
1E

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

TENTH REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee undertook a study on the implications of extending Canada's Exclusive Economic Zone to include the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

THE ESTAI 3

THE CANADA-EU FISHING AGREEMENT 4

BILL C-29 5

THE UNITED NATIONS FISHERIES AGREEMENT 5

THE NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION 6

NAFO'S DECLINING EFFECTIVESS 9

THE IMPACT OF OVERFISHING ON NEWFOUNDLAND AND LABRADOR 14

EXTENSION OF CANADIAN JURISDICTION 16

CUSTODIAL MANAGEMENT 18

CONCLUSION 21

LIST OF RECOMMENDATIONS 25

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 27

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 29

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 31

MINUTES OF PROCEEDINGS 33

FOREIGN OVERFISHING: ITS IMPACTS AND SOLUTIONS

CONSERVATION ON THE NOSE AND TAIL OF THE GRAND BANKS AND THE FLEMISH CAP

INTRODUCTION

In our December 2001 report on the problems faced by Newfoundland and Labrador shrimp fishermen and processors, the Committee noted that the amount of shrimp being harvested on the Flemish Cap greatly exceeded the Total Allowable Catch (TAC) recommended by the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO). In March 2002, the Russian factory-freezer trawler, *Olga*, was arrested for allegedly discharging oil in an area of the ocean southwest of Newfoundland. It was subsequently discovered that the *Olga* had 49 tonnes of cod in its hold and federal officials have also alleged that the *Olga* had been illegally fishing for shrimp on the Grand Banks in December of 2001. The master of the *Olga* and one of its officers were charged with pollution-related offences; however, the *Olga* was allowed to leave Newfoundland with its illegal catch intact because Canada lacks the authority to enforce fisheries infractions beyond the 200-mile limit.[1, 2] Under NAFO rules, it is the responsibility of the flag state to prosecute charges. Although the Russians have promised to charge the vessel, we have no guarantee that they will follow through.

These incidents highlight a growing trend of non-compliance by NAFO members with measures established by NAFO intended to conserve fragile groundfish stocks in the fishing areas of our continental shelf outside Canada's 200-mile limit. Excessive bycatch[3] of species under moratoria and worse, directed fishing, appears to be increasingly accepted practice. In fact, during the 2000 fishing season, the harvest of species under moratoria would have been enough to keep several plants in Atlantic Canada operating.[4]

Failure to respect conservation measures halts the recovery of fragile groundfish stocks, stocks that straddle the boundary between the Canadian zone and the high seas.

---

1 The 200-mile limit is expressed in "nautical miles." A nautical mile equals 1.151 statute mile or 1.852 kilometres. The "200-mile limit" is 230 statute miles or 370 in kilometres.

2 The 200-mile limit is the maximum extent of the Exclusive Economic Zone (EEZ) established by Part V of the United Nations Convention on the Law of the Sea.

3 According to DFO, observer-reported catches of several moratoria species were excessive in 2000. Catches of 3LNO American plaice exceeded 5,000 tonnes; 3NO cod exceeded 1,000 tonnes; and, 3LN redfish exceeded 4,000 tonnes. *Canadian Assessment of Compliance in the Regulatory Area*, Canadian Presentation to Special Fisheries Commission Meeting, Helsingor, Denmark, January 2002.

4 For example, the town of Canso in Nova Scotia requested an allocation of 3,000 tonnes of redfish in order to keep the Seafreez Inc. plant, the area's only major employer, open. (That request was turned down by the Minister of Fisheries and Oceans in March 2002.)

This is not just a problem in international waters. Overfishing outside the 200-mile limit threatens the recovery of stocks in Canada's Exclusive Economic Zone (EEZ), inside the 200-mile limit. While vessels from some other countries fish with apparent abandon and little regard for the protection of straddling stocks, Canadian vessels and plants sit idle.

For example, on May 9, 2002, Fisheries Products International (FPI) announced that it was stopping fishing for yellowtail flounder five weeks earlier than the scheduled closure of the fishery due to high bycatches of American plaice, a species under moratorium. This decision was made collectively by FPI, the Fish, Food and Allied Workers' Union and the Department of Fisheries and Oceans (DFO), and will affect about 10 vessels, 100 crew and 600 plant workers.

Various options have been put forward to deal with this problem. At one end of the scale is the proposal for Canada to unilaterally extend its jurisdiction over the fishing areas outside the 200-mile limit, the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap. At the other end of the scale are those who believe that the best option is to work to improve the situation within the current system. There is also a third intermediate proposal: custodial management. Given the importance of this issue, the Standing Committee on Fisheries and Oceans undertook to initiate a study on the implications of extending Canada's EEZ to include the Nose and Tail of the Grand Banks, and the Flemish Cap.

Although the problem of foreign overfishing has received scant attention in the nation as a whole since Canada's dispute with the European Union (EU) in the mid 1990s, it has been a longstanding subject of debate in Newfoundland and Labrador. This is not a new issue, nor are the solutions being proposed particularly novel. In 1990, the *Independent Review of the State of the Northern Cod Stock*, better known as the Harris report, recommended that Canada seek international agreement to permit its management of all fish stocks indigenous to the Canadian Continental Shelf and which extend beyond the 200-mile limit. Failing that, the report recommended that Canada take unilateral action to acquire management rights in accordance with provisions of the Law of the Sea Convention.[5] Around the same period, the Oceans Institute of Canada, in a report prepared for the Fisheries Council of Canada, put forward a series of options that included, among other things, seeking amendments to the NAFO Convention to accommodate Canadian concerns, and unilateral extension of "functional jurisdiction."[6]

The Committee held hearings in Ottawa with officials from the Department of Fisheries and Oceans and from the Department of Foreign Affairs and International Trade. It also travelled to St. John's, Newfoundland and Labrador, in March 2002 to hear from witnesses representing the provincial government of Newfoundland and Labrador,

---

5 Northern Cod Review Panel, *Independent Review of the State of the Northern Cod Stock*, Communications Directorate, Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, February 1990, p. 152.

6 Oceans Institute of Canada, *Managing Fisheries Resources Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks*, Fisheries Council of Canada, Ottawa, 1990, p. 82-85.

the House of Assembly, municipalities, fisheries organizations, and individuals with a long-standing interest and expertise in the issues. The question before the Committee was not whether the status quo is acceptable; it is not. Rather, the issue was how should Canada deal with an increasingly blatant disregard for protection and conservation measures in the NAFO Regulatory Area.

This is an appropriate time to undertake such a study. This year is the 25th anniversary of the extension of Canadian jurisdiction to 200 miles in 1977. NAFO itself is almost a quarter of a century old and 2002 will mark the 10th anniversary of the moratorium on Canada's greatest fish stock, and one of the world's greatest natural resources, the northern cod.

THE ESTAI

On March 9, 1995, Department of Fisheries and Oceans Fishery Officers and an RCMP emergency response team boarded and seized the Spanish fishing vessel *Estai*. The vessel was apprehended in international waters after having cut loose its nets and attempting to flee. The *Estai* halted its flight only after shots were fired across its bow. The *Estai* was brought back to the Port of St. John's, Newfoundland, where its master was charged in Newfoundland and Labrador Provincial Court with four violations under Canada's *Coastal Fisheries Protection Act*. (Fishing for a straddling stock in contravention of a prescribed conservation and management measure; failing to stop when required to do so on the signal of a government vessel; throwing overboard or destroying, after the signal to bring to, part of the *Estai*'s fishing gear; and, wilfully obstructing a protection officer in the execution of his duty.) This incident represented the breaking point of Canada's increasing frustration over illegal fishing activities on the Nose and Tail of Newfoundland's Grand Banks and Canada's refusal to tolerate further such activities.

Earlier in the season, at the February 1995 meeting of the NAFO Fisheries Commission, the EU had initially proposed that it receive over 75% of the TAC of 27,000 tonnes of Greenland halibut[7] (turbot) (for the whole Convention Area) while Canada would receive 13%. Canada's proposal would have given Canada 62.2% and the EU about 12.6%. The EU had also disagreed with the decision of NAFO, made the previous fall, to reduce the TAC from 60,000 tonnes to 27,000 tonnes. The February meeting eventually settled on a Cuban proposal to split the TAC: Canada — 60.4%, EU — 12.6%, Japan — 9.6%, Russia — 11.9%, others — 5.6%. The EU subsequently lodged an objection under NAFO rules and proceeded to fish the last quota they proposed during the NAFO negotiations in February 1995 (18,630 tonnes i.e. 69%).

The arrest of the *Estai* sparked a diplomatic war between Canada and the EU. Canada alleged that the *Estai* had been fishing using an illegal net liner with an 80-mm mesh allowing it to catch very small fish; that 80% of its turbot (Greenland halibut) catch

---

[7] Greenland halibut (*Reinhardtius hippoglossoides*) is also known as "turbot" but is not the same species fished as turbot in the eastern Atlantic (*Scophthalmus maximus*).

was smaller than 38 cm; that the vessel had a hidden hold containing a large amount of small turbot and about 26 tonnes of illegally caught American plaice; and finally that the *Estai* had been maintaining a dual set of logbooks. The charges were flatly denied by EU officials who insisted that the Canadian allegations were fabricated by the Minister of Fisheries, Brian Tobin, for media impact. The EU accused Canada of "piracy" and of acting as if Canada had turned the Grand Banks into the "Wild West."

European Union denials, however, rang hollow as Canada had recovered the net cut loose by the *Estai* complete with its illegal liner. (The net was later put on display outside the United Nations conference on straddling stocks.) While the EU condemned Canada at the diplomatic level, Canada's action received a good deal of popular support, particularly in the United Kingdom, which had its share of complaints about the continental European fishing fleet.

THE CANADA-EU FISHING AGREEMENT

Canada and the EU subsequently reached an agreement on April 15, 1995 on the conservation and protection of stocks straddling Canada's 200-mile limit. The agreement provided for a new mandatory enforcement regime to govern all Canada and EU vessels fishing in specific areas regulated by NAFO. Major components of the agreement included:

- independent, full-time observers on board vessels at all times;
- enhanced surveillance via satellite tracking;
- increased inspections and quick reporting of infractions;
- verification of gear and catch records;
- timely and significant penalties to deter violations;
- new minimum fish size limits; and,
- improved dockside monitoring.

In return, Canada gave up 40% its quota for Greenland halibut for 1995 to the EU. The Agreement established the 1995 TAC for Greenland halibut within the area concerned. Quotas were reset to 10,000 tonnes for Canada vs. 16,300 tonnes previously allocated and 5,013 tonnes for the EU from April 15 on (diplomatically omitting mention of how much Greenland halibut EU boats had already harvested), and 7,000 tonnes for others. This allocation effectively split the TAC; Canada — 37%, EU — 37%, and

others — 26%. Starting at the September 1995 meeting, NAFO, made separate allocations for the 3LMNO and 2+3K zones, with Canada receiving 100% of the allocation for the latter. Canada's overall share for all zones remained at 37%.

In addition, the charges against the master of the *Estai* were dropped. The $500,000 bail for the vessel and the $8,000 bail for the master were reimbursed and the *Estai* was allowed to retrieve 180 tonnes of confiscated fish.

At the time, the Agreement was hailed as a victory for conservation and it was proclaimed that NAFO had adopted "the toughest set of control and enforcement measures of any fisheries management organization in the world."[8] As it turns out, the victory was somewhat hollow and certainly impermanent, although the behaviour of NAFO members and the EU did improve for a time after implementation of the Agreement. The Agreement has since ceased to apply as most of its measures were adopted by NAFO at its September 1995 Annual Meeting.

BILL C-29

Prior to the *Estai* incident, in June of 1994, Bill C-29 amended the *Coastal Fisheries Protection Act* (CFPA) to provide the government with the authority to make regulations to conserve fish stocks straddling the Canadian 200-mile limit on the high seas, beyond the 200-mile limit. The amended CFPA and its regulations empowered Canada to board and seize vessels fishing in contravention of conservation measures outside the 200-mile limit. Initially, regulations under the Act applied only to stateless or flag-of-convenience vessels but in March 1995, the week before the seizure of the *Estai*, Canada amended the Coastal Fisheries Protection Regulations (CFPR) to make it an offence for Spanish or Portuguese vessels to fish Greenland halibut on the Grand Banks. (The designation of Spain and Portugal in the regulations has since been repealed.)[9]

THE UNITED NATIONS FISHERIES AGREEMENT

The other pivotal event that occurred shortly following this turbulent period with important implications for conservation of fish stocks on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap was the signing, in New York on December 4, 1995, of the United Nations High Seas Fisheries Agreement (UNFA).[10] Canada played a leading role

---

8 Brian Tobin, Minister of Fisheries and Oceans, quoted in DFO News Release, *Tobin Welcomes Tough Fisheries Enforcement Measures*, NR-HQ-95-108E, September 15, 1995.

9 Section 5.2 of the *Coastal Fisheries Protection Act* prohibits foreign fishing vessels of a **prescribed class** from fishing for a straddling stock in the NAFO Regulatory Area in contravention of prescribed conservation and management measures. Thus, in order for this section of the Act to be applied, the flag state of a fishing vessel must be designated in the Coastal Fisheries Protection Regulations, Table IV.

10 The actual name of the agreement is *The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982, Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.* It is generally known as the United Nations Fisheries Agreement or UNFA for short.

in developing UNFA and its adoption was hailed by the Minister of Fisheries and Oceans, Brian Tobin, as a "permanent, practical and enforceable means to end high seas overfishing." UNFA was certainly an important achievement but, like the Canada-EU enforcement agreement and the subsequent adoption of its measures by NAFO, it has not lived up to its promise.

UNFA is intended to provide for compatible conservation measures both inside and outside the 200-mile limit and that measures taken outside the 200 mile-limit do not undermine those taken inside the limit. Under UNFA, conservation measures established by regional fisheries organizations (such as NAFO) would in general be binding on all parties. UNFA makes provisions for members of a regional fisheries organization to take enforcement actions against vessels fishing on the high seas when the flag state is unable or unwilling to do so. UNFA also provides for a compulsory and binding dispute settlement mechanism. In fact, in the view of the Committee, the Agreement has been totally ineffective.

UNFA came into force on December 11, 2001, after receiving the required 30 ratifications. Canada ratified UNFA on August 3, 1999, following the passage of Bill C-27, which amended the *Coastal Fisheries Protection Act* to enable Canada to implement the provisions of UNFA under domestic legislation. To date, of the 18 NAFO parties, only Canada, Iceland, Norway, Russia and the USA have ratified UNFA. The other NAFO states have not yet done so, although we understand that the EU and its member states have made a political commitment to ratify the Agreement together as a group. As the provisions of UNFA do not apply to states that have not ratified the agreement, Canada cannot take action against those states under UNFA.

THE NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION

The Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) was established by the Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries on January 1, 1979, following ratification by seven signatories.[11] NAFO's mandate is the conservation and management of fish stocks within the Convention Area and outside the 200-mile limits of the coastal states, which comprise Canada, the USA, France (for Saint-Pierre et Miquelon), and Denmark (for Greenland). NAFO's objectives are to promote the optimum utilization, rational management and conservation of the fishery resources of the Convention Area. NAFO endeavours to meet these objectives by encouraging scientific research and co-operation among the contracting parties.[12] NAFO replaced an earlier organization, the International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF), which had operated for almost the 30 preceding years.

---

[11] Canada, Cuba, the European Economic Community (EEC), the German Democratic Republic (GDR), Iceland, Norway, and the Union of Soviet Socialist Republics (USSR).

[12] There are now 18 contracting parties to the Convention: Bulgaria, Canada, Cuba, Denmark (for the Faroe Islands and Greenland), Estonia, the European Union (EU), France (Saint-Pierre et Miquelon), Iceland, Japan, the Republic of Korea, Latvia, Lithuania, Norway, Poland, Romania, the Russian Federation, the Ukraine, and the United States of America.

The structure of NAFO consists of a General Council, Scientific Council, Fisheries Commission, and Secretariat. Each of these constituent bodies has specific roles and functions set out in the Convention and Rules of Procedure. The General Council is responsible for the general organization and administration of the Organization, including external relations and membership. The Scientific Council provides a forum for the exchange of scientific information, compiles, maintains and disseminates statistical data; provides advice to coastal States, when requested, and to the Fisheries Commission. The Fisheries Commission is responsible for the management and conservation of the fisheries resources of the Regulatory Area.[13] Finally, the Secretariat provides operational support to NAFO. NAFO headquarters are located in Dartmouth, Nova Scotia.

NAFO makes stock assessments on the basis of scientific data, which are then used to establish Total Allowable Catches (TAC). These are in turn partitioned into quota allocations to each of the contracting parties. NAFO establishes conservation measures such as minimum fish and mesh sizes, bycatch rules, marking of boats and gear, and reporting requirements. Under a system of Joint International Inspection and Surveillance, NAFO conducts surveillance, coordinates inspections, monitoring and control measures including observers, satellite tracking devices and dockside inspections.

Canada currently pays almost 40%[14] of the cost of supporting NAFO. Canada's overall share of NAFO-managed stocks in Convention sub-areas 3-4 is 48%; however, Canadian fishermen harvest only a small portion of the overall catch in the Regulatory Area outside the 200-mile limit.[15] On the other hand, the EU, which makes a relatively minor financial contribution to NAFO (3.3% for 1999), harvests the bulk of the Greenland halibut in the Regulatory Area (70% in 2000).[16] Russia harvests the largest share of the Redfish TAC (47%), while Estonia (25%), Iceland (18%) and the Faroes (16%) harvest the largest shares of shrimp.

Despite its admirable mandate, NAFO has not met the expectations established by the Convention. DFO officials detailed problems with NAFO in the past (pre-UNFA). These included:

- the increased influence of Spain after it joined the EU in 1986.
- ineffective compliance with NAFO conservation measures.

---

[13] The Regulatory Area is the part of the Convention Area outside of the areas where the coastal states exercise jurisdiction i.e. the 200-mile limit. The fishing grounds of the Regulatory Area comprises the approximately 30,000 square miles of the Nose (Division 3L) and Tail (Divisions 3NO) of the Grand Banks and the Flemish Cap (Division 3M).

[14] In 1999, the Canadian contribution was $364,145 out of a total of $921,846.

[15] Redfish, 0.1%; Greenland halibut, 7%; Shrimp, 1% (2000 provisional data). Source: NAFO.

[16] Plus 35% of the redfish and 3.4% of the shrimp. Source NAFO 2000 provisional data.

- the repeated use of the NAFO objection procedure, primarily by the EU to set unilateral quotas much higher than those allocated by NAFO, on top of which the EU fished far in excess of its own unilateral allocations, resulting in total catches exceeding NAFO set TACs.

- EU objections to the NAFO enforcement regime.[17, 18, 19]

- unregulated fishing by non-contracting parties.[20]

Many of the witnesses who appeared before the Committee identified the **"Objection Procedure"** as the fundamental flaw in the NAFO Convention. The Objection Procedure, under Article XII, allows members to opt out of allocation proposals made by the Fisheries Commission by lodging an objection with the Executive Secretary (the Chief Administrative Officer of the Secretariat). The EU, in particular, repeatedly used the objection procedure to unilaterally set quotas far in excess of those recommended by the Commission with complete disregard for any principles of conservation or equity.

Over the years 1986 to 1991, the EU set itself unilateral quotas exceeding those set by NAFO, sometimes by very significant margins (greater than 400% and 500% years 1988 and 1989 respectively). Then, having set itself quotas more generous than those allocated by NAFO, the EU, even according to its own data, proceeded to overfish those quotas, again in some years by substantial margins. Even this does not represent the full extent of the problem as Canadian estimates for the years 1990 and 1991 indicate that EU catches were considerably underreported. Perhaps, the most egregious behaviour of the EU relates to the 2J3KL cod stock, for which NAFO made no allocation to the EU; nevertheless, the EU set itself generous quotas of this stock and harvested tens of thousands of tonnes each year.

---

17 According to Malcolm Rowe, QC, the EU used the objection procedure more than 50 times to establish unilateral quotas for its fleets far in excess of those set by NAFO. Letter to the editor of *Canadian Foreign Policy*, Vol. 3, No. 3 (Winter 1995/96)

18 DFO records that, from 1986 to 1990, the EU objected to most of its NAFO quotas. By doing so it turned its trawler fleet loose on a wide range of commercially important NAFO-regulated stocks that had been fished traditionally by other NAFO members, primarily Canada, but not the EU. DFO Backgrounder, *European Union Overfishing in the Northwest Atlantic, B-HQ-95-4E*, March 1995.

19 One of the most flagrant examples of the use of the objection procedure is described by Parsons and Beckett and concerns the attempt in 1985 by the EU to bring the 2J3KL cod stock (Northern cod stock) under NAFO management. This stock had been managed by Canada since the extension of its 200-mile limit. The NAFO Fisheries Commission voted to prohibit fishing for that stock in the Regulatory Area on the grounds that it was fully subscribed by Canada; however, the EU lodged an objection and set a high autonomous quota, a situation that persisted for eight years until 1992 when Canada imposed a moratorium 2J3KL cod within the 200-mile limit and the EU subsequently announced a suspension of fishing for the stock. L.S. Parsons and J.S. Beckett, *The "NAFO Model of International Collaborative Research, Management and Cooperation," Journal of Northwest Atlantic Fishery Science*, Vol. 23, 1998, p. 1-18.

20 It was fishing by non-contracting parties, i.e. stateless and flag of convenience vessels (Belize, Cayman Islands, Honduras, Panama, St. Vincent and the Grenadines, and Sierra Leone), unconstrained even by NAFO regulations, that led to the passage of Bill C-29 in 1994.

Building frustration over the continuing recalcitrance of the EU, the failure of NAFO to control overfishing, and the incursion of unregulated non-contracting parties onto the fishing grounds culminated in 1994 with the introduction of Bill C-29. To a significant extent, it was the use of the objection procedure by the EU that lead up to the *Estai* incident. It is important to appreciate that the TACs set by NAFO are done so on the basis of scientific evidence collected by all of the nations participating in the fishery outside the 200-mile limit. NAFO then works collectively to set quotas and to establish harvesting plans in a manner that is sustainable. **That is why the blatant disregard of NAFO quotas in pursuit of shameless self-interest was so offensive.**

The combined result of these failures of NAFO resulted in significant overfishing, leading to the decimation of fish stocks. In response to these problems, Canada developed a three-pronged strategy that included diplomatic initiatives, a public information campaign and a legal approach that eventually lead to the UN Straddling Fish Stocks Agreement (UNFA). The problem of foreign overfishing in the NAFO Regulatory Area culminated in 1994 with Bill C-29 to deal with non-contracting parties and in 1995 with the Canada-EU turbot dispute.

NAFO'S DECLINING EFFECTIVESS

For years DFO put a positive spin on progress within NAFO as illustrated by the following press releases:

Tobin Welcomes Tough Fisheries Enforcement Measures

September 15, 1995

NAFO Recognizes Canadian Decision Making for Northern Cod

September 16, 1996

Canada Welcomes Progress at NAFO Annual Meeting

September 19, 1997

NAFO Confirms 100% Observer Coverage

September 18, 1998

Dhaliwal Announces Canada Successful in Pushing for Conservation-Based Management at NAFO Meeting

September 17, 1999

Canada Announces Progress at the NAFO Annual Meeting

September 22, 2000

In February 2002, however, the Department finally admitted its disappointment with NAFO.

> Canada Disappointed with Outcome of NAFO Meeting
>
> February 5, 2002
> DFO News Releases, 1995 to 2002

Following the 1995 Canada-EU Agreement there were improvements in management, conservation and enforcement in the NAFO Regulatory Area. For example, in 1995, only five violations of NAFO conservation and enforcement measures were reported. The trend since then has been one of increasing non-compliance. In 2001, 26 violations were reported. While this still represents an improvement over the situation that prevailed before 1995, when the number of violations averaged around 45 a year, the trend is disturbing. We fear that these numbers represent only the tip of the iceberg. For example, it appears to be only happenstance that illegal fishing by the Russian vessel, *Olga*, was detected.

DFO witnesses were candid about Canada's problems with NAFO:

> We also saw directed fishing for species under moratoria, to which I alluded earlier. There are some vessels that actually engage in directed fishing, and we have evidence from observer reports that document the extent of this. We have seen situations where parties have exceeded quotas. We are seeing more recently misreporting of catch from vessels catching 3L shrimp. There are increasing incidents of use of small mesh gear, and we are finding in some cases parties have not been providing observer reports.
>
> Patrick Chamut
> Assistant Deputy Minister
> Fisheries Management
> Department of Fisheries and Oceans

Many of the other witnesses who appeared before the Committee were blunt in their assessment of NAFO:

> I guess if you want to look at what happened at the last NAFO meeting back in January [2002], it becomes obvious that NAFO is not working for the benefit at least of Canada, and Newfoundland and Labrador in particular.
>
> The Honourable Gerry Reid
> Minister of Fisheries and Aquaculture
> Government of Newfoundland and Labrador

> NAFO was an organization that failed desperately in controlling and managing the stocks on the edge of our continental shelf.
>
> Jim Morgan, Spokesperson
> Newfoundland and Labrador Rural Rights
> and Boat Owners Association

NAFO is really an extremely ineffective organization in terms of enforcing its members to be compliant with its own rules and regulations.

Alastair O'Rielly, President
Fisheries Association of Newfoundland and Labrador

NAFO is clearly not working as it is presently structured.

Earle McCurdy, President
Fish, Food and Allied Workers Union

NAFO is a useless organization because of the objection procedure.

Gus Etchegary, Spokesperson
Fisheries Crisis Alliance

I can tell you, NAFO is not working, and NAFO will not work.

John Efford, Owner
Pinhorn Consulting
(former Minister of Fisheries and Aquaculture,
Government of Newfoundland and Labrador)

The reason it's not working is because the enforcement is left to the member nations. Clearly, they feel that they can flagrantly violate the regulations and rule. They can go and vote the quotas, and participate. The conservationists can be outnumbered by those with self-interest. It fails on two levels: it fails because the rule setting is not in compliance with scientific advice; and secondly because the enforcement is left to the nations who are violating it for their own benefit. They are not enforcing it. Clearly, if you can be as flagrant as they have been, if you can fail to file your reports and still go fishing out of these countries, then it's just not being taken seriously.

Jack Harris, Leader
New Democratic Party of Newfoundland
and Labrador

Groundfish stocks in the NAFO Convention Area remain depressed. For example, the Fisheries Resource Conservation Council made the following comment about the 2J3KL northern cod stock in a 2001 report:

The stock is widely acknowledged to be at its lowest levels in recorded history.[21]

There has been no recovery of most stocks. Yet, despite moratoria on directed fishing on a number of NAFO stocks (3NO cod, 3NL redfish, 3NO witch flounder, 3LNO American plaice) catches of these stocks have been increasing as bycatches in other fisheries. Fishing effort on some of these stocks (3NO cod, 3LNO American plaice for example) approach levels that could be considered acceptable for healthy stocks (F0.1)[22]

---

21 Fisheries Resource Conservation Council, *2001/2002 Conservation Requirements for 2J3KL Cod*, Report to the Minister of Fisheries and Oceans, FRCC.2001.R.5, May 2001, p. 6.

22 F0.1. This is the level of fishing effort at which the next boat entering the fishery has a catch rate per unit of effort of one tenth that of the first boat. The value of F0.1 in terms of the percentage of biomass varies with factors such as fecundity and growth rate. F0.1 is always less than Fmax.

but which will jeopardize the recovery of weak stocks and may in fact cause them to decline further.

The NAFO Scientific Council has itself repeatedly expressed concerns about excessive bycatches in fisheries targeting other fisheries and has expressed the view that bycatches should be kept at the lowest possible level. In fact, it is well known that, in some cases, so-called "bycatches" are actually the result of directed fisheries. The fact that allowable bycatches are being treated, not as a restriction, but as a ceiling to fish up to illustrates the lack of meaningful commitment of NAFO members to conservation.

In addition to excessive bycatches and directed fishing for moratoria species, other compliance problems include as indicated above a significant increase in infringements since 1995, quotas exceeded, misreporting of catches (particularly 3L shrimp), the use of small mesh gear, and the failure of some parties to provide observer reports.

Compounding all of these difficulties has been the growing isolation of Canada within NAFO and the growing influence of the EU. This was highlighted by events at the recent NAFO meeting in Helsingor, Denmark, in January 2002. At this meeting Canadian officials made a presentation detailing Canadian concerns over unacceptable levels of non-compliance by NAFO parties in the NAFO Regulatory Area and the inability (or unwillingness) of contracting parties to control the activities of their fleets. Non-compliance issues highlighted in the Canadian presentation included:

- directed fishing/excessive bycatch of moratoria species;
- excessive allocations and misreporting of catches;
- directed fishing after closure for 3L shrimp;
- increasing frequency of mesh size violations;
- an increase in the issuance of Apparent Infringements;
- non, or late submission of observer reports.

Canada went to the Helsingor meeting with three primary objectives:

- to ensure adherence to scientific advice for stocks;
- to adopt conservation measures (i.e. reduce excessive catches of moratoria species, increase the mesh size for the skate fishery, and implement a depth restriction of 700 metres for the Greenland halibut fishery)[23]; and,

[23] Restricting fishing to depths greater than 700 metres has little impact on the Greenland halibut fishery but reduces the bycatch of other vulnerable species.

- to address abuses and misreporting of 3L shrimp.

The EU opposed the depth restriction for Greenland halibut and supported a 10% increase in the Greenland halibut TAC. Although there were a number of positive results (an increase in the mesh size for the skate fishery for example), other important Canadian objectives were not met. The depth restriction for Greenland halibut was rejected and the meeting adopted the 10% increase in the Greenland halibut TAC, from 40,000 tonnes to 44,000 tonnes, contrary to scientific advice. Canada was outvoted by the EU block (EU, Poland, Estonia, Latvia, Lithuania), and some others. It appears that the latter four countries were prepared to support the EU to advance their own agenda of seeking admission to the EU rather than defend conservation.

The Helsingor meeting underscores several problems with NAFO, the non-compliance of foreign fleets and the difficulty of achieving adequate conservation measures. The outcome of the meeting demonstrated the influence of the EU and has raised fears that objectives for stock rebuilding will be compromised and indeed that measures now in place will be eroded. For example, the 100% observer coverage requirement is slated for review in September 2002 and there is strong opposition to its continuation as some members regard full coverage as both unnecessary and expensive.

Full observer coverage was one of the elements of the April 1995 Canada-EU Agreement, subsequently adopted by NAFO on which Canada insisted and for which it paid a price. Witnesses agreed that, although the observer program has flaws, by and large it works. It is one of the most effective tools, not necessarily for ensuring compliance but at least for assessing the extent of compliance. In some cases, as in Canada for example, observers are independent contractors; in others, they may be public servants. They may also be retained directly by the owner of the vessel. It is this last category that is the most problematic as these are the most likely to be subject to pressure. Observers are also nationals of the flag state of the vessel, which raises the potential for bias. In addition, conditions may be difficult for observers. They are generally isolated on the vessels and they cannot be available 24/7 to view everything that happens. Some, we were told, actually participate in fishing activities, which puts them clearly in a conflict of interest.

Despite these problems, the assessment of our witnesses was that observer reports are generally remarkably candid. The real problem is that there are generally no consequences to the reports. There is no follow-up and no linkage to compliance. There are generally no charges laid as a result of observer reports nor can observers, for example, call a fisheries enforcement vessel while the fishing vessel is engaging in an illegal activity. They file their reports and that is it. The Committee believes that stronger action should be taken as a result of observer reports but we recognize that if there were greater scrutiny of reports and action as a result, observers are likely to come under a good deal more pressure than they already do.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada pursue discussions with the NAFO Fisheries Commission to establish a process whereby observer reports would be more transparent and would be submitted in a timely fashion.

The failure of NAFO to guarantee conservation and compliance by its members has prompted a growing debate in Canada over the effectiveness of NAFO and a call for greater Canadian management jurisdiction in what is now the NAFO Regulatory Area in order to safeguard stocks that straddle the 200-mile limit.

THE IMPACT OF OVERFISHING ON NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

> We are dealing here with a famine of biblical scale — a great destruction. The social and economic consequences of this great destruction are a challenge to be met and a burden to be borne by the nation, not just those who are its victims.
>
> Richard Cashin, Chairman
> Task Force on Incomes and Adjustment
> in the Atlantic Fishery

These words, written in 1993, still ring true today. It is difficult to comprehend the scale of devastation that the loss of the northern cod stocks and of virtually every other groundfish stock has caused not only across Atlantic Canada and Quebec but especially in the rural areas and outports of Newfoundland and Labrador. This Committee has documented these impacts a number of times since 1994.[24, 25]

The year before the Cashin Report was released, the Fisheries Minister of the day, the Honourable John Crosbie, declared a two-year moratorium on northern cod on July 2, 1992. "With the stroke of a pen" approximately 40,000 fishermen and plant workers lost their jobs in what has often been described as the "greatest layoff in Canadian history." Tens of thousands of other workers not directly employed in but also dependent on the fishing industry were also affected. To put this calamity in perspective, it has been likened to the complete collapse of Ontario's auto manufacturing industry or to the total loss of wheat farming in the Prairie Provinces.

The cost of the collapse of the groundfish fishery to the people of Atlantic Canada and Quebec has been high but Canadian taxpayers also paid a substantial price. From 1990 on, the federal government introduced a series of major adjustment programs

---

[24] Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Atlantic Fisheries Adjustment Programs*, April 1994.

[25] Standing Committee on Fisheries and Oceans, *The East Coast Report*, March 1998.

designed to address the crisis in the Atlantic groundfish industry. In May 1990, the government introduced the Atlantic Fisheries Adjustment Program (AFAP). This was followed by the Northern Cod Recovery Program (NCARP) in 1992, the Atlantic Groundfish Adjustment Program (AGAP) in 1993 and lastly, The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) in 1994 and the Atlantic portion of the Canadian Fisheries Adjustment and Restructuring Program. The total price tag for these programs was approximately 4.2 billion dollars.[26]

A present day visitor to St. John's might be excused for believing that the devastation caused by the collapse of Atlantic groundfish stocks has been relegated to the past and that the province of Newfoundland and Labrador is now thriving. The economic boom of St. John's however obscures the gloomy reality for much of the rest of the province — towns such as Burgeo, Marystown, Twillingate and Trepassey.

Figures from the 2001 Census, released in March 2002, show that Newfoundland and Labrador's population drop[27] is the largest of any province in the country, and the largest drop in the history of the province, all of which is directly attributable to what has happened in the fishery. Out-migration from Newfoundland and Labrador is greater than in any other province. It is primarily the young who have left for jobs on the mainland because most have no future in the small communities of coastal Newfoundland and Labrador. The legacy of depopulation is plainly visible with empty and boarded-up houses in the smaller centres.

The Newfoundland and Labrador Minister of Fisheries and Aquaculture, described his district on the north-east coast of Newfoundland:

> Well, 90% of those people depend directly or indirectly on the fishery for a living. For the past 10 years the town of Twillingate and Twillingate Island, at 4,000 people, have done nothing in the fishery. You should really get out and look at what that has done to our communities and see the houses that are boarded up, and the young people have left to go to the mainland because there's nothing here for them.
>
> The Honourable Gerry Reid
> Minister of Fisheries and Aquaculture,
> Government of Newfoundland and Labrador

The Mayor of Burgeo put it even more simply:

> Rural Newfoundland is dying, particularly my town is dying
>
> Allister Hann
> Mayor of Burgeo

---

[26] AFAP (and Québec Federal Fisheries Development Program), $637 million; NCARP, $587 million; AGAP and related programs, $381 million; TAGS, $1.9 billion; CFAR, $730 million.

[27] The population of Newfoundland and Labrador has fallen 7% during the period 1996-2001 and almost 10% in the last 10 years. The national average is 4% growth.

It is now more than 500 years since John Cabot first set foot on Newfoundland. The fishery is what first attracted people to settle in Newfoundland, it is what has kept people there since then and it has formed the backbone of the Newfoundland economy for the last 450 years. The prosperity of Newfoundland and Labrador has always been highly dependent on the resources of the sea. The province now has other resources to draw on, oil and gas and potentially nickel. These resources will undoubtedly bring a measure of prosperity for a time but they will eventually run out. The fishery properly managed, however, can continue indefinitely.

> I know where I come from I don't think that people could care less if there's ever a spoonful of ore come out of Voisey's Bay. I say that in all sincerity, because if it starts coming out by the truckload, the buses and the U-Hauls will still be leaving Burgeo. It's not going to give any employment in our towns. Definitely not!
>
> Allister Hann
> Mayor of Burgeo

EXTENSION OF CANADIAN JURISDICTION

When it joined Confederation in 1949, Newfoundland brought with it a remarkable resource. That resource has since been dangerously mismanaged. The northern cod stock (also referred to as the 2J3KL cod stock), the pre-eminent fisheries resource of the Northwest Atlantic and one of the richest natural resources of the world once sustained the great fishing fleets not just of North America, but also of Europe, Spain, Portugal, Russia and other countries. But within a period of a scant four or five years, from 1989 on, the spawning biomass of the northern cod stock declined precipitously to 1% of its former level. Other groundfish stocks met a similar fate and Canada eventually declared moratoria on a total of 14 groundfish stocks.

The collapse of Northwest Atlantic groundfish stocks has been attributed to a variety of factors: changing environmental conditions, overfishing both by Canadian and foreign fleets, inaccurate reporting, poor scientific advice and decision making motivated more by political considerations than conservation. Canada, however, has taken firm measures to conserve and rebuild the groundfish stocks, measures which were deemed essential but which have not always proven popular. These include initiatives to reduce harvesting capacity by at least 50% over the long term and the introduction of conservation harvesting plans. Despite these initiatives most groundfish stocks remain weak and have not recovered. Moratoria have been lifted on a few stocks but even for those, TACs remain minimal.

Clearly, what is required is a comprehensive, conservation-based fisheries management regime outside the 200-mile limit that is as rigorous as that inside the

200-mile limit. To expect such parity of conservation standard is hardly unreasonable. It is after all what was promised by UNFA[28] but which it has failed to deliver:

> This new UN convention gives Canada the means to end foreign overfishing permanently. When fully implemented, this new UN convention will replace the current inadequate regime for international control of high seas fisheries.[29]
>
> The Honourable Brian Tobin
> Former Minister of Fisheries and Oceans Canada

A constant thorn in the side of Canadian fishermen is that different management regimes are applied inside and outside the 200-mile limit. Canadian fishermen face more restrictive conservation-oriented measures such as small-fish protocols, larger minimum fish sizes and larger minimum mesh sizes compared to those fishing in the NAFO Regulatory Area.[30]

These differences raise two fundamental issues. One is that the more liberal regime outside the 200-mile limit has inhibited the recovery and rebuilding of straddling stocks. The other is a question of fairness. Canadian fishermen and plant workers are currently paying a heavy price for benefits seized by other countries fishing outside the 200-mile limit. Again, it is important to realize that the mismanagement of fisheries resources in the Regulatory Area has a serious impact on the resources within Canada's 200-mile limit.

The status quo is not acceptable. The situation has lead to increasingly vociferous calls for Canada to withdraw from NAFO and unilaterally claim jurisdiction over the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap by extending its EEZ beyond the 200-mile limit to include those areas of its continental shelf.

The diplomatic assessment, however, is that any attempt by Canada to unilaterally extend jurisdiction over the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap would be fraught with difficulty for four main reasons:

- First, there is no international support for the unilateral extension of EEZs;
- Second, unilateral extension would be contrary to the international fisheries priorities Canada has pursued since the establishment of modern EEZs;

---

[28] Article 7 of UNFA provides for the compatibility of conservation and management measures on the high seas and those adopted for areas under national jurisdiction in order to ensure conservation and management of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks in their entirety.

[29] DFO News Release, *Tobin Foresees Permanent End to Foreign Overfishing when New UN Convention Implemented*, NR-HQ-95-94E, Ottawa, August 1995.

[30] Fisheries Resource Conservation Council, *Uncharted Waters*, Annual Report of the Fisheries Resource Conservation Council and Conservation Requirements for Atlantic Groundfish Stocks for 2000, FRCC.2000.R.5, September 2000, p. 10.

- Third, repudiation of a tenet as fundamental to UNCLOS[31] as the 200-mile EEZ would make it very difficult for Canada to fully partake in the rights, duties and organizations the Convention creates; and,

- Finally, unilateral extension of the EEZ would practically guarantee a drawn out and expensive legal challenge against Canada with a significant risk that Canada would lose.

That there would be little international support is hardly surprising. Few countries would benefit directly from an extension of EEZs over the continental shelf. At the same time the countries that are now fishing essentially unregulated on the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap today are not likely to lend their support if it prevents them from continuing to overfish.

Extended jurisdiction means taking ownership, unilateral management and enforcement. Such action could be seen as motivated by pure self-interest on the part of Canada and would undoubtedly receive little support from outside Canada.

At the other end of the spectrum is the bureaucratic vision, which advocates continuing to work within the existing framework — against rocking the boat. The rationale for continuing to work with NAFO is essentially that, for all its failings, it is better than nothing. Without NAFO, the argument goes, there would be no constraints whatsoever on the fisheries on straddling stocks outside the 200-mile limit — in other words, a multilateral "free for all," another tragedy of the commons in the making. In fact, under the management of NAFO, we are already heading in that direction.

This essentially seems to be the position of the Department of Fisheries and Oceans. In the view of the Department, the challenge is to find ways to make NAFO work better; although they concede there are no quick fixes. The difficulty here is that, while Canada adheres scrupulously to the letter and spirit of the law, others break the rules with apparent impunity to the disadvantage of Canadian fishermen, shore workers and our economy.

CUSTODIAL MANAGEMENT

We believe that there is a third option: custodial management. Under a custodial management regime, Canada would assume sole responsibility for the management and conservation of the areas of our continental shelf beyond the 200-mile limit: the Nose and

[31] The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.

Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap. However, foreign fishing interests would not be removed; instead, historic allocation and access would be respected. In 1990, the Oceans Institute of Canada, emphasized this issue:

> In short, conservation of fish stocks on the Nose and Tail of the Grand Banks must not be perceived as a "grab for a bigger piece of the pie" by Canada. ... Furthermore, Canada must make it clear that the purpose of such unilateral action would not be for Canada to claim a sole right to harvest straddling stocks on the high seas; rather, the purpose of such action is to preserve Canada's interests, and the interests of the international community, in the conservation of these stocks.[32]

The essential purpose of custodial management would be to establish a resource management regime that would provide comparable standards of conservation and enforcement for all transboundary stocks, inside and outside the 200-mile limit. In other words, precisely the kind of regime promised by UNFA but delivered by Canada rather than NAFO. By implementing such a regime, we would impose no greater burden on others than on ourselves nor would we demand less of others than ourselves.

Under such a regime, Canada would conduct the science, set the TACs, and implement and administer a conservation-based management system that would include monitoring and enforcement. As witnesses pointed out this would undoubtedly be costly[33] and Canada is currently challenged to provide adequate monitoring and enforcement within the 200-mile limit.

The Committee believes that imposing a custodial management regime is a necessary and reasonable response to the failure of NAFO to rectify its current problems and to bring its members under control. Time is of the essence and the Committee believes that this matter must be treated with urgency.

The Committee sees no fundamental reason custodial management cannot be implemented. By passing Bill C-29 in 1994, Canada has already demonstrated its willingness and ability to enforce conservation measures beyond its 200-mile limit. Amending the *Coastal Fisheries Protection Act* for this purpose would represent a difference only in scope and not in kind to the measures previously implemented under C-29.

---

[32] Oceans Institute of Canada (1990), p. 85.

[33] A DFO official estimated the Canadian cost of patrol vessels and aerial surveillance to monitor the foreign fishing fleets at $12 to $15 million annually.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada amend the *Coastal Fisheries Protection Act* to empower it to implement Custodial Management of fisheries resources on the Nose and Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada inform NAFO and its contracting parties that Canada will withdraw from NAFO and proceed with the implementation of custodial management on the Nose and Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap no later than one year following the September 2002 NAFO meeting.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 4

That the Government of Canada conduct a targeted public information campaign to increase awareness of violations of NAFO conservation measures by vessels under the flag of member states and to canvass for public support to end the abusive exploitation of the fisheries resources of the Northwest Atlantic.

The Committee believes that Canada must take decisive action to signal its refusal to tolerate any further abuse of fisheries resources. The Committee agrees with the Minister for having taking action in this regard by closing Canadian ports to Faroese and Estonian fishing vessels overfishing shrimp on the Flemish Cap.[34]

---

[34] Canada closed its ports to Faroese vessels on March 21, 2002 because of continued violations of NAFO conservation measures. The violations included overfishing their shrimp quota in Division 3L (the Flemish Cap), misreporting catches, exceeding the number of vessels permitted at any one time and failing to submit observer reports. Canada closed its ports to Estonian vessels for similar reasons on April 9, 2002. According to DFO, Estonian vessels caught more than 1,000 tonnes of shrimp in Division 3L in 2001 compared to the 268 tonnes available to them through their NAFO quota and chartering arrangements with other countries. They also misreported catches, exceeded the limit on the number of vessels fishing in 3L at any one time, failed to submit timely observer reports, and appeared to be continuing in the same way in 2002.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 5

That Canada make clear that it is prepared to use the provisions of Bill C-29 against NAFO members who have not ratified UNFA and that in the case of NAFO members who have ratified UNFA, Canada is prepared to use its provisions to ensure conservation. Canada should confirm its intentions by prescribing offending countries in the Coastal Fisheries Protection Regulations.

CONCLUSION

While in Newfoundland and Labrador, numerous witnesses told the Committee in a variety of ways that they believed that not only has NAFO failed them but also Canada:

> In summary, NAFO has failed us since its inception in 1978, and Canada has failed us as well. The political will, with the exception of a few brief moments in our history, has not existed in Ottawa to deal with foreign overfishing.
>
> The Honourable Gerry Reid
> Minister of Fisheries and Aquaculture
> Government of Newfoundland and Labrador

There is also a sense that people elsewhere in Canada are not aware of the issues in this part of the country and that even if they do, they do not particularly care:

> That's the problem. I suspect if a tree falls in the forest, nobody hears, and when the fish is caught on the Tail of the Grand Banks or the Nose of the Grand Banks nobody hears. The people of this country are not engaged in what's happening down here.
>
> Trevor Taylor
> Member of the House of Assembly of
> Newfoundland and Labrador

It is probably true that foreign overfishing on the Nose and Tail of the Grand Banks has not received the level of attention elsewhere in Canada that it deserves. It is understandable that the fishing communities of Newfoundland and Labrador would assume that the rest of Canada has abandoned them. The Committee, however, does not believe that this is the case. In fact it is our belief that Canadians are generally appalled when they learn of the outrageous behaviour of some of the fishing fleets operating just outside Canada's 200-mile limit. We recall, for example, that at the time of the arrest of the *Estai*, the Fisheries Minister had overwhelming support from the vast majority of Canadians across the country.

We have made recommendations in this report but we recognize that a report is not enough. It has to be acted on. There must be drastic changes in the approach and the attitude of the federal government. Canada must take decisive action to deal with foreign overfishing on the Nose and the Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap.

We recognize that other countries, Spain and Portugal in particular, have a historic attachment to the fisheries of the Grand Banks; however, a historic attachment is not a licence to decimate the resource nor to fish without regard for the rights of other countries and in particular the rights of the coastal state. We now have a state of affairs that verges on the bizarre. All of the fishing grounds of the NAFO Regulatory Area are on the area of the Canadian continental shelf that extends beyond our 200-mile limit, yet Canada finds itself vastly outnumbered within NAFO by states many of whom do not have an Atlantic coast far less a Northwest Atlantic Coast. We are told that Canada finds itself increasingly isolated within NAFO, often for reasons that have nothing to do with conservation of fisheries resources.

If the Fisheries Commission of NAFO is unwilling or incapable of controlling the fishing practices of its member states, or of implementing the necessary actions to promote rebuilding of straddling stocks, then Canada must look beyond NAFO. It must work in other fora to build alliances around the world and it must work toward isolating those countries that are overexploiting fish stocks not only in the NAFO convention area but globally.

We believe it is vital to persuade the central government to advance the best interests of our fisheries resources, of the fishing industry of Atlantic Canada and of the people of coastal Newfoundland and Labrador in particular. This is not an issue that affects just Newfoundland and Labrador. It deserves the support of all Canadians and we ask for that support to promote a common strategy to create the political desire and will to tackle a very serious problem.

By moving forward this way, the great fisheries resources of the Northwest Atlantic will have a chance to rebuild, not for the benefit of Canada alone but also for all the nations that have traditionally fished these stocks. **The time for action is now.**

Table 1: NAFO Regulated Stocks	
Straddling Stocks:	**Discrete Stocks:**
• 3NO Cod (moratorium since 1995)	• 3M Cod (moratorium since 1999)
• 3LN Redfish (moratorium since 1998)	• 3M Redfish (TAC — 5,000t)
• 3LNO American plaice (moratorium since 1995)	• 3M American Plaice (moratorium since 1996)
• 3LNO Yellowtail (TAC — 13,000t)	• 3M Shrimp (Effort regulation since 1997)
• 3NO Witch (moratorium since 1995)	
• 3NO Capelin (moratorium since 1993)	
• 2+3KLMNO Greenland halibut (TAC — 40,000t — 29,640t Regulatory Area)*	
• 3+4 Squid (TAC — 34,000t)	
• 3L Shrimp (as of 2000) (TAC — 6,000t)	

Source: DFO/NAFO

* Increased to 44,000t at the NAFO Fisheries Commission Special Meeting in January 2002.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That the Government of Canada pursue discussions with the NAFO Fisheries Commission to establish a process whereby observer reports would be more transparent and would be submitted in a timely fashion.

RECOMMENDATION 2

That the Government of Canada amend the *Coastal Fisheries Protection Act* to empower it to implement Custodial Management of fisheries resources on the Nose and Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap.

RECOMMENDATION 3

That the Government of Canada inform NAFO and its contracting parties that Canada will withdraw from NAFO and proceed with the implementation of custodial management on the Nose and Tail of the Grand Banks and on the Flemish Cap no later than one year following the September 2002 NAFO meeting.

RECOMMENDATION 4

That the Government of Canada conduct a targeted public information campaign to increase awareness of violations of NAFO conservation measures by vessels under the flag of member states and to canvass for public support to end the abusive exploitation of the fisheries resources of the Northwest Atlantic.

RECOMMENDATION 5

That Canada make clear that it is prepared to use the provisions of Bill C-29 against NAFO members who have not ratified UNFA and that in the case of NAFO members who have ratified UNFA, Canada is prepared to use its provisions to ensure conservation. Canada should confirm its intentions by prescribing offending countries in the Coastal Fisheries Protection Regulations.

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES

Organizations	Appeared	Meeting No.
Department of Fisheries and Oceans	28/02/2002	41
Nadia Bouffard, Director, Atlantic Affairs Division		
Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister		
Earl Wiseman, Director General		
Department of Foreign Affairs and International Trade	11/03/2002	42
David Ehinger, Deputy Director, Oceans Law Section		
Allison Saunders, Oceans Law Section		
Colleen Swords, Deputy Legal Adviser and Director General, Legal Affairs Bureau		
Government of Newfoundland and Labrador	15/03/2002	43
Gerry Reid, Minister of Fisheries and Aquaculture		
House of Assembly, Newfoundland and Labrador Government		
Trevor Taylor, Member of the House of Assembly		
Newfoundland and Labrador Rural Rights and Boat Owners Association		
Jim Morgan, Spokesperson		
Town of Burgeo		
Allister Hann, Mayor		
Efford Pinhorn Consulting	16/03/2002	44
R. John Efford		
Fish, Food and Allied Workers Union		
Reg Anstey, Secretary Treasurer		
Ches Cribb, Vice-President		
Earle McCurdy, President		

Organizations	Appeared	Meeting No.
Fisheries Association of Newfoundland and Labrador	16/03/2002	44
Alastair O'Rielly		
Fisheries Crisis Alliance		
Gus Etchegary, Spokesperson		
Fishery Products International Limited		
Ray Andrews		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

Department of Fisheries and Oceans

Department of Foreign Affairs and International Trade

Fish, Food and Allied Workers Union

Fisheries Association of Newfoundland and Labrador

Fisheries Crisis Alliance

Fishery Products International Limited

Government of Newfoundland and Labrador

Newfoundland and Labrador Rural Rights and Boat Owners Association

Official Opposition, House of Assembly, Newfoundland and Labrador Government

Town of Burgeo

Fred Winsor

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Fisheries and Oceans (*Meetings Nos. 41, 42, 43, 44, 52, 53, 55, and 56 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Wayne Easter
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, June 4, 2002
(*Meeting No. 56*)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 9:12 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Wayne Easter, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Andy Burton, John Cummins, Rodger Cuzner, Wayne Easter, Georges Farrah, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, James Lunney, Bill Matthews, Lawrence O'Brien, Jean-Yves Roy, Paul Steckle, Peter Stoffer, Suzanne Tremblay, Tom Wappel.

Acting Member present: John Efford for Tom Wappel.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Alan Nixon, Lorie Srivastava, François Côté, Research Officers.

The Committee resumed consideration of a draft report on the implications of extending Canada's Exclusive Economic Zone to include the Nose and Tail of the Grand Banks and the Flemish Cap.

It was agreed, — That the Draft Report, as amended, of the Committee's study of overfishing on the Nose and Tail of the Grand Banks pursuant to Standing Order 108(2), be adopted as the Committee's Tenth Report, and that the Chair present the said report to the House.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Report be entitled, "Foreign Overfishing — Its Impacts and Solutions: Conservation on the Nose and Tail of the Grand Bank and the Flemish Cap.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request the Government to table a comprehensive response to the Report within 150 days.

At 10:38 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Andrew Bartholomew Chaplin
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LA SURPÊCHE ÉTRANGÈRE : IMPACTS ET SOLUTIONS

LA CONSERVATION SUR LE NEZ ET LA QUEUE DES GRANDS BANCS ET BONNET FLAMAND

Comité permanent des pêches et océans

Wayne Easter, député
Président

John Cummins, député
Vice-président

Paul Steckle, député
Vice-président

Juin 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LA SURPÊCHE ÉTANGÈRE : IMPACTS ET SOLUTIONS

LA CONSERVATION SUR LE NEZ ET LA QUEUE DES GRANDS BANCS ET BONNET FLAMAND

Comité permanent des pêches et océans

Wayne Easter, député
Président

John Cummins, député
Vice-président

Paul Steckle, député
Vice-président

Juin 2002

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Wayne Easter

VICE-PRÉSIDENTS

John Cummins
Paul Steckle

MEMBRES

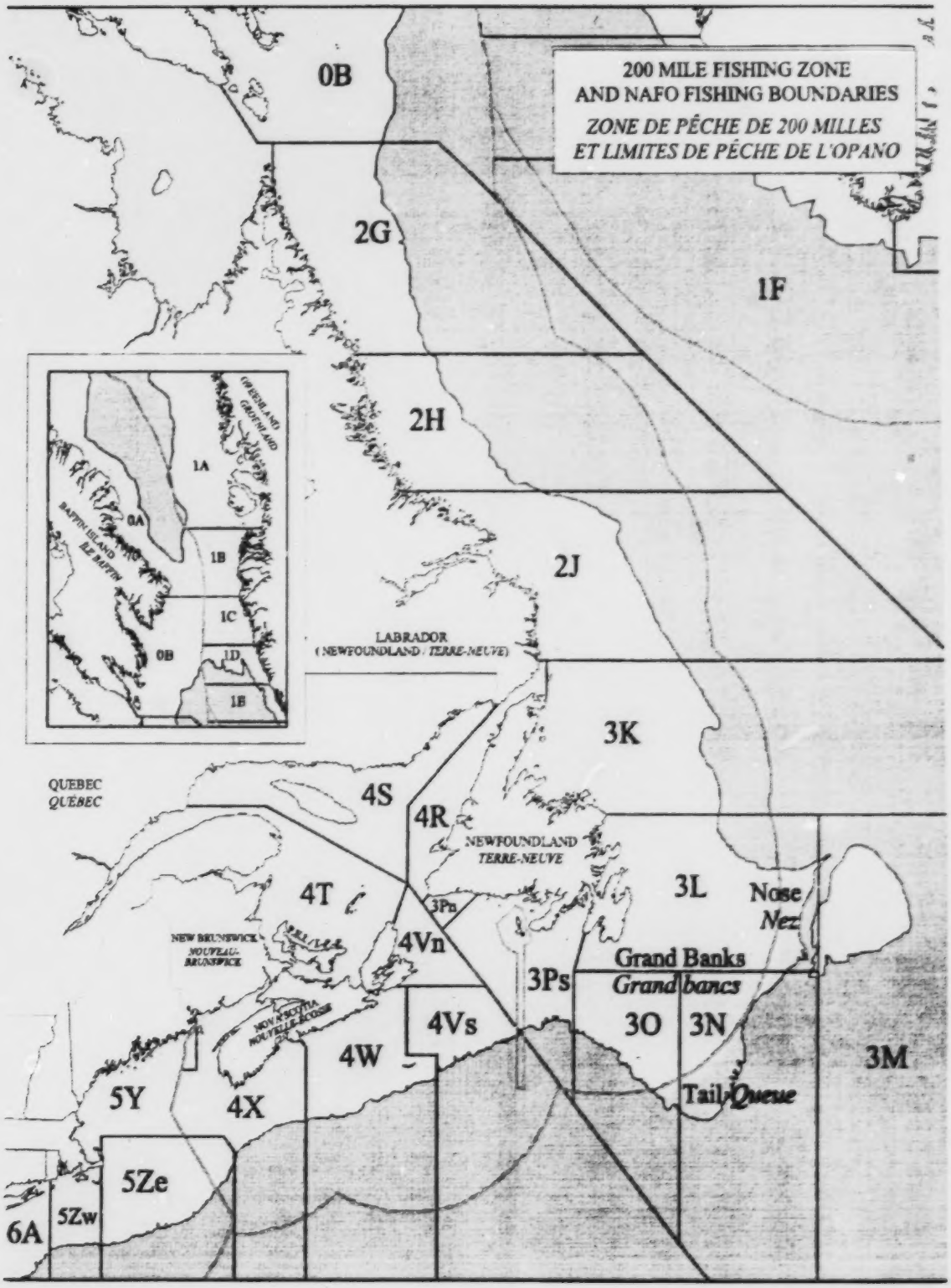
Sarkis Assadourian
Andy Burton
Rodger Cuzner
Georges Farrah
Loyola Hearn
Dominic LeBlanc
James Lunney
Bill Matthews
Lawrence O'Brien
Jean-Yves Roy
Peter Stoffer
Suzanne Tremblay
Tom Wappel

GREFFIER DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

PERSONNEL DE RECHERCHE

Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement
Alan Nixon


200 MILE FISHING ZONE
AND NAFO FISHING BOUNDARIES
ZONE DE PÊCHE DE 200 MILLES
ET LIMITES DE PÊCHE DE L'OPANO
0B
2G
1F
2H
2J
3K
LABRADOR
(NEWFOUNDLAND / TERRE-NEUVE)
QUEBEC
QUÉBEC
4S
4R
NEWFOUNDLAND
TERRE-NEUVE
4T
3Pn
3L
Nose
Nez
NEW BRUNSWICK
NOUVEAU-BRUNSWICK
4Vn
3Ps
Grand Banks
Grand bancs
4Vs
3O
3N
3M
4W
5Y
4X
Tail
Queue
5Ze
6A
5Zw
1A
0A
1B
1C
0B
1D
1E
BAFFIN ISLAND
ÎLE BAFFIN

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a réalisé une étude sur les implications de l'extension de la zone économique exclusive du Canada pour inclure le Nez et la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

L'*ESTAI* 3

L'ENTENTE DE PÊCHE CANADA-UE 4

PROJET DE LOI C-29 6

L'ACCORD DE PÊCHE DES NATIONS UNIES 6

L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST 7

EFFICACITÉ DÉCROISSANTE DE L'OPANO 10

LES RÉPERCUSSIONS DE LA SURPÊCHE À TERRE-NEUVE ET AU LABRADOR 16

EXTENSION DE LA JURIDICTION DU CANADA 18

UNE GESTION AXÉE SUR LA CONSERVATION 21

CONCLUSION 23

LISTE DES RECOMMANDATIONS 27

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 29

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 31

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 33

PROCÈS-VERBAL 35

LA SURPÊCHE ÉTRANGÈRE : IMPACTS ET SOLUTIONS

CONSERVATION SUR LE NEZ ET LA QUEUE DES GRANDS BANCS ET LE BONNET FLAMAND

INTRODUCTION

Dans son rapport de décembre 2001 sur les problèmes que vivent les pêcheurs et les transformateurs de crevettes de Terre-Neuve et du Labrador, le Comité note que la quantité de crevettes capturées sur le Bonnet Flamand dépasse largement le total autorisé des captures (TAC) recommandé par l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO). En mars 2002, le chalutier-usine congélateur russe *Olga* a été arraisonné pour avoir censément rejeté du pétrole en mer au sud-ouest de Terre-Neuve. On a découvert par la suite que *l'Olga* transportait 49 tonnes de morue dans ses cales et les représentants fédéraux ont aussi allégué que l'*Olga* avait pêché illégalement la crevette sur les Grands Bancs en décembre 2001. Le capitaine de l'*Olga* et un des officiers de bord ont été accusés d'avoir commis des infractions liées à la pollution; cependant, l'*Olga* a été autorisé à quitter Terre-Neuve avec sa cargaison illégale intacte parce que le Canada n'a pas le pouvoir nécessaire pour appliquer les règlements relatifs aux infractions de pêche au-delà de la limite de sa zone de 200 milles[1, 2]. En vertu des règles de l'OPANO, c'est l'État d'immatriculation qui doit porter des accusations. Bien que les Russes aient promis de le faire, nous n'avons aucune garantie qu'ils tiendront parole.

Ces incidents font ressortir la tendance des membres de l'OPANO à contrevenir aux mesures établies par l'organisme et destinées à conserver les stocks de poisson de fond fragiles dans les zones de pêche de notre plateau continental, au-delà de la limite des 200 milles du Canada. Les prises accidentelles excessives[3] d'espèces visées par un moratoire et, pis encore, la pêche dirigée semblent devenir des pratiques de plus en plus

---

1 La limite de la zone de 200 milles ou la limite des 200 milles est exprimée en « milles marins ». Un mille marin équivaut à 1,151 mille terrestre ou 1,852 kilomètre. La « limite des 200 milles » représente donc 230 milles terrestres ou 370 kilomètres.

2 La limite des 200 milles est la limite maximale de la zone économique exclusive (ZEE) établie par la Partie V de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

3 Selon les rapports des observateurs obtenus par le MPO, les prises de plusieurs espèces visées par un moratoire étaient excessives en 2000. Ainsi, les captures de plie canadienne de la division 3LNO dépassaient les 5 000 tonnes; celles de la morue de la division 3NO dépassaient 1 000 tonnes; et celles du sébaste de la division 3LN excédaient 4 000 tonnes. *Canadian Assessment of Compliance in the Regulatory Area*, Présentation du Canada à la réunion spéciale de la Commission des pêches, Helsingor, Danemark, janvier 2002

acceptées. De fait, au cours de la saison de pêche de 2000, les captures d'espèces visées par des moratoires auraient été suffisantes pour maintenir en activité plusieurs usines du Canada atlantique[4].

Le non-respect des mesures de conservation empêche le rétablissement des stocks fragiles de poisson de fond, des stocks qui chevauchent la limite entre la zone canadienne et la haute mer. Le problème ne se limite pas aux eaux internationales. La surpêche au-delà des 200 milles menace le rétablissement de stocks qui se trouvent dans la zone économique exclusive (ZEE) du Canada, en deçà de la limite des 200 milles. Tandis que les bateaux de quelques autres pays pêchent apparemment sans restriction en accordant peu d'égard à la protection des stocks chevauchants, les bateaux et les usines du Canada demeurent inactifs.

Ainsi, le 9 mai 2002, Fisheries Products International (FPI) a annoncé la fin de sa pêche à la limande à queue jaune cinq semaines avant l'échéance prévue, à cause des prises accessoires de plie canadienne, espèce sous moratoire. La décision, prise conjointement par FPI, l'Union des pêcheurs de Terre-Neuve et le ministère des Pêches et des Océans (MPO), touche environ 10 bateaux, 100 pêcheurs et 600 travailleurs d'usine.

De nombreuses solutions ont été mises de l'avant pour régler ce problème. La plus sévère propose l'extension unilatérale par le Canada de sa compétence sur les zones de pêche situées au-delà de la limite des 200 milles, sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand. À l'autre extrémité de l'éventail des propositions se situent ceux qui croient que la meilleure solution est de travailler à améliorer la situation au moyen du cadre actuel. Et il y a la solution intermédiaire : la gestion axée sur la conservation. Étant donné l'importance de la question, le Comité permanent des pêches et des océans a entrepris une étude sur les répercussions de l'extension de la ZEE du Canada au Nez et à la Queue des Grands Bancs ainsi qu'au Bonnet Flamand.

La surpêche étrangère n'a guère retenu l'attention dans l'ensemble du pays depuis le conflit entre le Canada et l'Union européenne (UE) au milieu des années 1990, mais elle a fait l'objet d'un débat de longue date à Terre-Neuve et au Labrador. En effet, le problème n'est pas nouveau, pas plus que les solutions proposées. En 1990, une *Étude indépendante sur l'état des stocks de morue du Nord*, mieux connue sous le nom de « rapport Harris », recommandait que « le Canada conclue une entente internationale lui accordant la gestion de tous les stocks de poissons indigènes du plateau continental canadien qui se déplacent hors de la limite des 200 milles ». À défaut d'atteindre cet objectif, le rapport recommandait que le Canada « prenne des mesures unilatérales en vue d'acquérir les droits de gestion conformément aux dispositions du Traité [*sic*] sur le

[4] Par exemple, la ville de Canso, en Nouvelle-Écosse a demandé une allocation de 3 000 tonnes de sébaste pour pouvoir maintenir en exploitation l'usine de Seafreez Inc., le seul grand employeur de la région. (Cette demande a été refusée par le ministre des Pêches et des Océans, en mars 2002.)

droit de la mer[5] ». À peu près à la même époque, l'Institut canadien des océans, dans un rapport préparé à l'intention du Conseil canadien des pêches, a mis de l'avant une série de solutions comprenant, notamment, des modifications à la Convention de l'OPANO qui tiendraient compte des préoccupations canadiennes et de l'extension unilatérale de la juridiction fonctionnelle[6].

Le Comité a tenu des audiences à Ottawa auxquelles ont participé des représentants du ministère des Pêches et des Océans et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les membres du Comité se sont aussi rendus à St. John's (Terre-Neuve et Labrador), en mars 2002, pour entendre des témoins représentant le gouvernement de la province de Terre-Neuve et du Labrador, l'Assemblée législative, des municipalités, des associations de pêcheurs, des particuliers ayant des intérêts de longue date dans ce domaine et une connaissance spécialisée des problèmes. La question à débattre ne consistait pas à déterminer si le statu quo était acceptable; il ne l'est pas. La question était donc plutôt de savoir comment le Canada devrait traiter un manque de plus en plus flagrant de respect pour les mesures de protection et de conservation dans la zone de réglementation de l'OPANO.

Le moment d'entreprendre une telle étude est tout à fait à propos. Cette année marque le 25e anniversaire de l'extension de la compétence du Canada jusqu'à 200 milles, en 1977. L'OPANO elle-même a presque un quart de siècle et 2002 sera également l'année du dixième anniversaire du moratoire imposé au plus important stock de poisson du Canada et l'une des plus grandes ressources naturelles du monde, la morue du Nord.

L'*ESTAI*

Le 9 mars 1995, les agents des pêches du ministère des Pêches et des Océans et une équipe d'intervention d'urgence de la GRC arraisonnaient et saisissaient le bateau de pêche espagnol *Estai*. Le bateau a été appréhendé dans les eaux internationales, après s'être libéré de ses filets et avoir tenté de s'enfuir. L'*Estai* s'est arrêté seulement après que des coups de feu eurent été tirés par le travers de l'étrave. Il a été escorté au port de St. John's (Terre-Neuve), où son capitaine a été accusé par le tribunal provincial de Terre-Neuve et du Labrador de quatre infractions à la *Loi sur la protection des pêches côtières* du Canada (pêcher un stock chevauchant en contravention avec les mesures de conservation et de gestion prévues par les règlements; omettre d'arrêter son bateau malgré le signal d'un bateau de l'État; jeter par-dessus bord ou détruire, après le signal d'arrêt, une partie des engins de pêche de l'*Estai*; et entraver volontairement l'action d'un garde-pêche qui agit dans l'exercice de ses fonctions). Cet incident a constitué le point de rupture des frustrations accumulées par le Canada à propos des activités de pêche

---

5 Groupe d'examen de la morue du Nord, *Étude indépendante sur l'état des stocks de morue du Nord*, Direction générale des communications, ministère des Pêches et des Océans, Ottawa, février 1990, p. 170.

6 Institut canadien des océans, *Managing Fisheries Resources Beyond 200 Miles: Canada's Options to Protect Northwest Atlantic Straddling Stocks*, Fisheries Council of Canada, Ottawa, 1990, p. 82-85.

illégales sur le Nez et la Queue des Grands Bancs de Terre-Neuve et son refus de tolérer davantage ce genre d'activité.

Un peu plus tôt au cours de la saison, à la réunion de février 1995 de la Commission des pêches de l'OPANO, l'UE avait proposé initialement d'obtenir 75 p. 100 du TAC de 27 000 tonnes de flétan noir[7] (turbot) (pour l'ensemble de la zone d'application de la Convention), tandis que le Canada en recevrait 13 p. 100. La proposition du Canada prévoyait 62,2 p. 100 pour le Canada et environ 12,6 p. 100 pour l'UE. Celle-ci avait aussi manifesté son désaccord avec la décision de l'OPANO, prise l'automne précédent, de réduire le TAC de 60 000 à 27 000 tonnes. La rencontre de février s'est terminée par l'acceptation d'une proposition faite par Cuba de fractionner le TAC : Canada — 60,4 p. 100; UE — 12,6 p. 100, Japon — 9,6 p. 100, Russie — 11,9 p. 100, autres — 5,6 p. 100. L'UE a par la suite déposé un avis d'opposition suivant les règles de l'OPANO et a entrepris de pêcher suivant le dernier quota qu'elle avait proposé au cours des négociations de février 1995 (18 630 tonnes, soit 69 p. 100).

L'arrestation de l'*Estai* a déclenché une guerre diplomatique entre le Canada et l'UE. Le Canada a prétendu que l'*Estai* avait pêché en utilisant une doublure illégale dans ses filets dont le maillage était de 80 mm, ce qui lui permettait de capturer de très petits poissons; que 80 p. 100 de ses prises de flétan noir étaient de moins de 38 cm; que le navire comportait une cale cachée contenant une grande quantité de petits flétans noirs et environ 26 tonnes de plies canadiennes capturés illégalement; enfin, que l'*Estai* avait tenu des registres de pêche parallèles. Les accusations ont été carrément niées par les représentants de l'UE qui ont affirmé avec insistance que les allégations canadiennes étaient fabriquées de toutes pièces par le ministre des Pêches, Brian Tobin, au profit des médias. L'UE a accusé le Canada de « piraterie » et d'agir comme s'il faisait des Grands Bancs une dernière zone pionnière, un « Wild West ».

Cependant, les dénégations de l'Union européenne ont commencé à sonner creux quand le Canada a récupéré le filet coupé par l'*Estai* et la doublure illégale. (Le filet a par la suite été exposé à la vue de tous à l'extérieur de la salle de la Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants.) Tandis que l'UE condamnait le Canada au niveau diplomatique, les mesures prises par le Canada recevaient un solide appui populaire, particulièrement au Royaume-Uni, qui avait sa part de récriminations à l'égard de la flottille de pêche de l'Europe continentale.

L'ENTENTE DE PÊCHE CANADA-UE

Le Canada et l'UE sont par la suite parvenus à une entente, le 15 avril 1995, au sujet de la conservation et de la protection des stocks de poisson qui chevauchent la limite des 200 milles du Canada. Cette entente prévoyait un nouveau régime d'application obligatoire auquel étaient soumis tous les bateaux canadiens ou européens

---

[7] Le flétan noir (*Reinhardtius hippoglossoides*) ou flétan du Groenland est aussi appelé parfois à tort « turbot », car il n'est pas la même espèce que le turbot qui est pêché dans l'est de l'Atlantique (*Scophthalmus maximus*).

pêchant dans des zones précises relevant de l'OPANO. Les principaux éléments de l'entente comprenaient :

- la présence en tout temps d'observateurs indépendants et à temps plein à bord des bateaux;
- une surveillance améliorée grâce au suivi par satellite;
- une augmentation du nombre d'inspections et la prompte déclaration des infractions;
- la vérification des engins et des registres de captures;
- l'imposition, au moment opportun, de pénalités significatives et dissuasives;
- de nouvelles limites quant à la taille minimale des poissons;
- l'amélioration de la surveillance à quai.

En échange, le Canada renonçait à 40 p. 100 de son quota de flétan noir pour 1995 en faveur de l'UE. L'entente établissait le TAC de 1995 pour le flétan noir dans la zone en question. Les quotas étaient établis à 10 000 tonnes pour le Canada, par rapport aux 16 300 tonnes précédemment attribuées, à 5 013 tonnes pour l'UE à compter du 15 avril (la quantité de flétan noir déjà capturée par les bateaux de l'UE étant diplomatiquement omise), et à 7 000 tonnes pour les autres. Cette nouvelle répartition du TAC correspondait en fait aux pourcentages suivants : Canada — 37 p. 100, UE — 37 p. 100 et autres — 26 p. 100. À partir de sa réunion de septembre 1995, l'OPANO a prévu des affectations distinctes pour les divisions 3LMNO et 2+3K, le Canada recevant la totalité de l'affectation dans cette dernière zone. La part globale du Canada pour toutes les zones demeurait toutefois à 37 p. 100.

En outre, les accusations portées contre le capitaine de l'*Estai* ont été retirées. Les cautionnements de 500 000 $ pour le bateau et de 8 000 $ pour le capitaine ont été remboursés et l'*Estai* a obtenu l'autorisation de récupérer 180 tonnes de poisson confisqué.

À ce moment, l'entente a été considérée comme une victoire du point de vue de la conservation et on a même proclamé que l'OPANO avait adopté « un ensemble de mesures de surveillance et d'application de la loi qui sont les plus exigeantes de celles de tous les organismes de gestion de la pêche dans le monde[8] ». Ceci dit, la victoire s'est révélée sans grande substance et de courte durée, bien que le comportement des membres de l'OPANO et de l'UE se soit réellement amélioré pendant un certain temps après la mise en œuvre de l'entente. Celle-ci a cessé depuis de s'appliquer puisque la

[8] Brian Tobin, ministre des Pêches et des Océans, cité dans un communiqué du MPO, *Brian Tobin accueille favorablement les mesures d'application de la loi dans les pêches*, C-AC-95-108F, 15 septembre 1995

plupart de ces mesures ont été adoptées par l'OPANO à sa réunion annuelle de septembre 1995.

PROJET DE LOI C-29

Avant l'incident de l'*Estai*, en juin 1994, le projet de loi C-29 modifiant la *Loi sur la protection des pêches côtières* (LPPC) visait à procurer au gouvernement le pouvoir d'adopter des règlements visant la conservation des stocks chevauchant la limite des 200 milles du Canada, en haute mer, au-delà de la dite limite. La LPPC modifiée et ses règlements d'exécution donnaient au Canada le pouvoir d'arraisonner et de saisir des bateaux qui pêchaient en enfreignant les mesures de conservation à l'extérieur de la limite des 200 milles. À l'origine, les règlements adoptés en vertu de la *Loi* s'appliquaient seulement aux bateaux battant pavillon de complaisance ou aux bateaux apatrides, mais, en mars 1995, soit au cours de la semaine qui a précédé la saisie de l'*Estai*, le Canada a modifié le *Règlement sur la protection des pêches côtières* (RCPC) pour faire en sorte que la pêche du flétan noir par les bateaux portugais ou espagnols sur les Grands Bancs de Terre-Neuve soit une infraction. (La désignation de l'Espagne et du Portugal a depuis été abrogée.[9])

L'ACCORD DE PÊCHE DES NATIONS UNIES

L'autre événement crucial survenu peu après cette période turbulente et lourde de conséquence pour la conservation des stocks de poisson du Nez et de la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand, a été la signature, à New York, le 4 décembre 1995, de l'Accord de pêche en haute mer des Nations Unies (APNU)[10]. Le Canada a joué un rôle important dans l'élaboration de l'APNU dont le ministre des Pêches et des Océans, Brian Tobin, a salué l'adoption comme constituant « un moyen permanent, pratique et applicable de faire cesser la surpêche en haute mer ». L'APNU était certainement une réalisation importante mais, comme l'entente Canada-UE et l'adoption subséquente de mesures par l'OPANO, on attend toujours qu'il réalise ses promesses.

L'APNU vise à fournir des mesures de conservation compatibles en deçà et au-delà des 200 milles et que les mesures prises au-delà ne nuisent pas à celles qui sont en vigueur en deçà de la limite. En vertu de l'APNU, les mesures de conservation établies par les organisations de pêche régionales (comme l'OPANO) seraient en général exécutoires pour tous les membres. L'APNU permet aux membres d'organisations de

---

9 Le par. 5.2 de la *Loi sur la protection des pêches côtières* interdit à des bateaux étranger **d'une classe prescrite** de pêcher un stock chevauchant dans la zone réglementée par l'OPANO, en contravention des mesures de conservation et de gestion. Ainsi, aux fins de l'application de la *Loi*, l'État d'immatriculation du bateau visé doit être désigné au tableau IV du Règlement.

10 Le nom complet de l'entente est l'*Accord aux fins de l'Application des dispositions des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poisson dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs.* Il est communément appelé, pour plus de commodité, l'Accord de pêche des Nations Unies (APNU).

pêche régionales de prendre des mesures d'exécution contre les bateaux qui pêchent en haute mer lorsque l'État d'immatriculation est incapable ou refuse de le faire. Il prévoit aussi un mécanisme de règlement des différends obligatoire et exécutoire. Cependant, de l'avis du Comité, l'APNU a été tout à fait inefficace.

L'APNU est entré en vigueur le 11 décembre 2001, après avoir obtenu les 30 ratifications nécessaires. Le Canada a ratifié l'Accord le 3 août 1999, après l'adoption du projet de loi C-27 modifiant la *Loi sur la protection des pêches côtières* afin de permettre au Canada d'appliquer les dispositions de l'APNU en vertu de ses lois nationales. Jusqu'à maintenant, sur les 18 membres de l'OPANO, seuls le Canada, l'Islande, la Norvège, la Russie et les États-Unis ont ratifié l'APNU. Les autres États de l'OPANO ne l'ont pas encore fait, bien qu'il semble que l'UE et ses États membres se soient politiquement engagés à le ratifier ensemble, en tant que groupe. Étant donné que les dispositions de l'APNU ne s'appliquent pas aux États qui ne l'ont pas ratifié, le Canada ne peut prendre de mesures contre ces États en vertu de l'APNU.

L'ORGANISATION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST

L'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) a été créée par la *Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest*, le 1er janvier 1979, à la suite de sa ratification par sept signataires[11]. L'OPANO a pour mandat de conserver et de gérer les stocks de poisson dans la zone d'application de la Convention et à l'extérieur de la limite des zones de 200 milles des États côtiers, dont le Canada, les États-Unis, la France (pour Saint-Pierre-et-Miquelon) et le Danemark (pour le Groenland). Ses objectifs sont de promouvoir l'utilisation optimale, la gestion rationnelle et la conservation des ressources halieutiques de la zone de la Convention. L'OPANO s'efforce d'atteindre ses objectifs en encourageant la recherche scientifique et la coopération entre les parties contractantes[12]. L'OPANO a remplacé une organisation antérieure, la Commission internationale pour les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF), qui avait existé pendant près de 30 ans.

La structure de l'OPANO comprend un conseil général, un conseil scientifique, une commission des pêches et un secrétariat. Chacun de ces organismes constitutifs joue un rôle précis et exerce des fonctions particulières, établis dans la Convention et les règles de procédure. Le Conseil général s'occupe de la structure générale et de l'administration de l'Organisation, y compris des relations extérieures et de la composition. Le Conseil scientifique offre une tribune d'échange d'information scientifique, rassemble, tient à jour et diffuse des données statistiques, fournit des conseils aux États côtiers, sur demande, et à la Commission des pêches. Cette dernière

---

11 Canada, Cuba, la Communauté économique européenne (CEE), la République démocratique allemande (RDA), l'Islande, la Norvège et l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS).

12 Il y a maintenant 18 parties contractantes à la Convention : la Bulgarie, le Canada, Cuba, Danemark (pour les îles Féroé et le Groenland), l'Estonie, l'Union européenne (UE), la France (Saint-Pierre-et-Miquelon), l'Islande, le Japon, la République de Corée, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la Fédération russe, l'Ukraine et les États-Unis d'Amérique.

est chargée de la gestion et de la conservation des ressources halieutiques dans la zone de réglementation[13]. Enfin, le Secrétariat assure un soutien opérationnel à l'OPANO. Le siège social de l'OPANO se trouve à Dartmouth (Nouvelle-Écosse).

L'OPANO effectue des évaluations des stocks fondées sur des données scientifiques qui sont ensuite utilisées pour établir le total autorisé des captures (TAC). Celui-ci est à son tour fractionné en quotas attribués à chacune des parties contractantes. L'OPANO établit des mesures de conservation telles que la taille minimale des prises et du maillage, des règles concernant les prises accidentelles, le marquage des bateaux et des engins et les exigences de compte rendu. En vertu d'un système de surveillance et d'inspection international mixte, l'OPANO se charge de la surveillance, coordonne les inspections et les mesures de contrôle, y compris les observateurs, les dispositifs de suivi par satellite et les inspections à quai.

Le Canada assume actuellement près de 40 p. 100[14] des coûts de soutien de l'OPANO. La part canadienne globale des stocks gérés par l'OPANO dans les sous-zones 3-4 est de 48 p. 100. Mais, les pêcheurs canadiens ne capturent qu'une maigre part des prises totales dans le territoire réglementé hors de la limite des 200 miles[15]. Par ailleurs, l'UE, qui fait pourtant une contribution financière relativement limitée à l'OPANO (3,3 p. 100 en 1999) capture une grande partie du flétan noir dans la zone réglementée (70 p. 100 en 2000)[16]. La Russie bénéficie de la plus grande proportion du TAC de sébaste (47 p. 100), pendant que l'Estonie (25 p. 100), l'Icelande (18 p. 100), et les îles Féroé (16 p. 100) bénéficient de la plus grande proportion du TAC de crevettes.

Malgré son mandat admirable, l'OPANO n'a pas répondu aux attentes établies par la Convention. Le MPO a déjà identifié les problèmes de l'OPANO dans le passé (avant l'APNU) :

- l'influence croissante de l'Espagne après son adhésion à l'UE en 1986;
- le non-respect des mesures de conservation de l'OPANO;
- le recours répété à la procédure d'opposition de l'OPANO, principalement par l'UE, pour fixer unilatéralement des quotas beaucoup plus élevés que ceux qui sont attribués par l'OPANO, sans compter que l'UE dépasse et de loin ses

---

[13] La zone de réglementation est la partie de la zone de la Convention qui se trouve en dehors des zones sur lesquelles les États côtiers exercent leur compétence, c'est-à-dire au-delà de la limite des 200 milles. Les zones de pêche de la zone de réglementation comprennent environ 30 000 milles carrés sur le Nez (division 3L) et la Queue (divisions 3NO) des Grands Bancs et le Bonnet Flamand (division 3M).

[14] En 1999, la contribution du Canada a été de 364 145 $ sur un total de 921 846 $.

[15] Sébaste, 0,1 p. 100; flétan noir, 7 p. 100; crevette; 1 p. 100 (données provisoires de 2000) Source : OPANO.

[16] En plus de 35 p. 100 du sébaste et de 3,4 p. 100 des crevettes. Source : données provisoires de 2000 de l'OPANO.

propres allocations unilatérales, de sorte que le total des prises excède les TAC fixés par l'OPANO;

- les oppositions de l'UE au régime d'application réglementaire de l'OPANO[17, 18, 19];

- la pêche non réglementée par les parties non contractantes[20].

Beaucoup de témoins qui se sont présentés devant le Comité ont cité la **procédure d'opposition** comme la plus grande faiblesse de la Convention de l'OPANO. Cette procédure, en vertu de l'article XII, permet aux membres de se soustraire aux propositions d'allocations de la Commission des pêches, en déposant une opposition auprès du Secrétaire général (le principal administrateur du Secrétariat). L'UE, en particulier, a eu recours de façon répétée à la procédure d'opposition pour fixer unilatéralement des quotas qui dépassent de beaucoup ceux qui sont recommandés par la Commission, sans tenir aucun compte des principes de conservation ou d'équité.

De 1986 à 1991, l'UE s'est attribuée elle-même des quotas unilatéraux dépassant parfois très généreusement ceux fixés par l'OPANO (plus de 400 p. 100 en 1988 et 500 p. 100 en 1989). Ensuite, l'UE, selon ses propres données, les a dépassés, encore une fois par une marge substantielle au cours de certaines années. Cela ne donne pas toute l'ampleur du problème, puisque selon les évaluations canadiennes, les prises de l'UE ont été considérablement sous-déclarées en 1990 et 1991. Le cas sans doute le plus grave concerne le stock de morue de 2J3KL à l'égard duquel l'OPANO n'avait pas accordé de TAC à l'UE; néanmoins, l'UE s'est fixé des quotas généreux et a capturé des dizaines de milliers de tonnes chaque année.

---

17 Selon Malcolm Rowe, c.r. l'UE a eu recours à la procédure d'opposition plus de 50 fois afin d'établir des quotas unilatéralement pour ses flottilles, qui dépassent considérablement ceux qui sont fixés par l'OPANO. Lettre au rédacteur en chef de *La Politique étrangère du Canada*, vol. 3, no 3 (hiver 1995-1996).

18 De 1986 à 1990, l'UE s'est opposée à la plupart des quotas fixés par l'OPANO. L'UE s'est servie d'un détail technique pour se soustraire à l'autorité de l'OPANO et elle a dirigé toute sa flottille de chalutiers-usines vers une grande variété de stocks d'importance commerciale réglementés par l'OPANO et pêchés traditionnellement par d'autres membres de l'OPANO, principalement le Canada, mais pas par l'UE. Fiche d'information du MPO, *Surpêche par l'Union européenne dans le nord-ouest de l'Atlantique, FI-AC-95-4F*, mars 1995.

19 L'un des exemples les plus flagrants de recours à la procédure d'opposition est décrite par Parsons et Beckett et concerne la tentative de l'UE, en 1985, d'intégrer le stock de morue de 2J3KL (stock de morue du Nord) aux stocks gérés par l'OPANO. Ce stock était géré par le Canada depuis qu'il avait porté sa limite à 200 milles. La Commission des pêches de l'OPANO a voté en faveur de l'interdiction de la pêche de ce stock dans la zone de réglementation, indiquant que tout le quota disponible était utilisé par le Canada; cependant, l'UE a déposé une opposition et a fixé un quota unilatéral élevé, situation qui a persisté pendant huit ans, jusqu'en 1992, quand le Canada a imposé un moratoire à la morue de 2J3KL dans la zone de 200 milles et que l'UE a par la suite annoncé qu'elle suspendait ses activités de pêche de ce stock. L.S. Parsons et J.S. Beckett, « The NAFO Model of International Collaborative Research, Management and Cooperation », *Journal of Northwest Atlantic Fishery Science*, vol. 23, 1998, p. 1-18.

20 C'est la pêche par des parties non contractantes, c.-à-d. par des bateaux apatrides et battant pavillons de complaisance (Bélize, îles Caïmans, Honduras, Panama, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Sierra Leone), non contraints, même par les règlements de l'OPANO, qui a mené à l'adoption du projet de loi C-29 en 1994.

Les frustrations accumulées, attribuables à l'attitude toujours récalcitrante de l'UE, à l'incapacité de l'OPANO de limiter la surpêche et à l'incursion de parties non contractantes et non réglementées dans les pêcheries, ont culminé en 1994, avec l'adoption du projet de loi C-29. Dans une grande mesure, c'est le recours à la procédure d'opposition par l'UE qui a mené à l'incident de l'*Estai*. Il importe de savoir que les TAC fixés par l'OPANO le sont d'après des données scientifiques recueillies par tous les pays qui participent à la pêche en dehors de la limite des 200 milles. L'OPANO s'efforce ensuite collectivement de fixer des quotas et d'établir des plans de pêche durable. **C'est pourquoi un déni aussi flagrant des quotas de l'OPANO au profit d'intérêts égoïstes était si odieux.**

Le cumul des échecs de l'OPANO a entraîné une surpêche importante, menant au déclin des stocks de poisson. Face à ces difficultés, le Canada a élaboré une stratégie à trois volets qui comprenait des initiatives diplomatiques, une campagne d'information et une démarche juridique qui a fini par mener à l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants (APNU). Le problème de la surpêche étrangère dans la zone réglementée par l'OPANO s'est soldé par l'adoption du projet de loi C-29 qui concerne les parties non contractantes de l'OPANO et, en 1995, par le différend Canada-UE à propos du flétan noir.

EFFICACITÉ DÉCROISSANTE DE L'OPANO

Pendant des années, le MPO a perçu positivement les progrès faits au sein de l'OPANO comme en font foi les titres des communiqués de presse suivants :

> Brian Tobin accueille favorablement les mesures d'application de la loi dans les pêches
>
> 15 septembre 1995
>
> L'OPANO reconnaît le processus décisionnel canadien pour la morue du Nord
>
> 16 septembre 1996
>
> Le Canada est satisfait des progrès accomplis à la réunion annuelle de l'OPANO
>
> 19 septembre 1997
>
> L'OPANO confirme le programme de surveillance totale par des observateurs
>
> 18 septembre 1998
>
> Dhaliwal annonce que le Canada a réussi à faire adopter des mesures de gestion axées sur la conservation à la réunion de l'OPANO
>
> 17 septembre 1999

Le Canada fait des progrès à l'assemblée annuelle de l'OPANO

22 septembre 2000

En février 2002, le MPO reconnaît enfin son insatisfaction face à l'OPANO.

Décisions issues de la réunion récente de l'OPANO décevantes pour le Canada

5 février 2002
Communiqués du MPO, de 1995 à 2002

Après l'entente Canada-UE en 1995, on a constaté certaines améliorations à la gestion, à la conservation et à l'application des règlements dans la zone réglementaire de l'OPANO. Par exemple, en 1995, seulement cinq infractions aux mesures de conservation et d'application des règlements de l'OPANO ont été signalées. La tendance depuis est en hausse constante. En 2001, 26 infractions ont été signalées. Bien que ce nombre représente une amélioration par rapport à la situation d'avant 1995, alors qu'il atteignait en moyenne 45 par année, la tendance n'en est pas moins inquiétante. De plus, nous craignons que ce nombre ne représente que la pointe de l'iceberg. Par exemple, il semble que ce soit tout à fait par hasard que la pêche illégale pratiquée par le bateau russe *Olga* ait été décelée.

Les témoins du MPO ont exposé franchement les problèmes du Canada à l'OPANO :

> Nous avons aussi vu des pêches dirigées d'espèces visées par des moratoires, dont j'ai fait mention plus tôt. Certains bateaux pratiquent même réellement une pêche dirigée et nous disposons de preuves, dans des rapports d'observateurs, venant étayer l'ampleur de cette pratique. Nous avons vu des situations où des parties ont dépassé leur quota. Depuis quelque temps, nous voyons aussi de fausses déclarations des prises par des bateaux qui capturent des crevettes dans la division 3L. Le nombre d'incidents liés à l'utilisation d'engins avec un petit maillage augmente de plus en plus et nous constatons, dans certains cas, des parties qui n'ont pas fourni de rapports d'observateur.
>
> Patrick Chamut
> Sous-ministre adjoint, Gestion des pêches
> Ministère des Pêches et des Océans

Bon nombre des autres témoins qui se sont présentés devant le Comité n'ont pas été tendres dans leur évaluation de l'OPANO :

> Je pense que si vous regardez ce qui s'est produit à la dernière réunion de l'OPANO, en janvier [2002], il devient évident que l'OPANO ne travaille pas au profit tout au moins du Canada et en particulier de Terre-Neuve et du Labrador.
>
> L'honorable Gerry Reid
> Ministre des Pêches et de l'Aquaculture
> Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

L'OPANO est une organisation qui a échoué désespérément dans ses tentatives de réglementer et de gérer les stocks en bordure de notre plateau continental.

Jim Morgan, porte-parole
Newfoundland and Labrador Rural Rights
and Boat Owners Association

L'OPANO est réellement une organisation extrêmement inefficace quand vient le temps de faire respecter ses propres règlements par ses membres.

Alastair O'Rielly, président
Fisheries Association of Newfoundland and Labrador

L'OPANO est totalement inefficace telle qu'elle est actuellement structurée.

Earle McCurdy, président
Fish, Food and Allied Workers Union

L'OPANO est une organisation inutile à cause de sa procédure d'opposition.

Gus Etchegary, porte-parole
Fisheries Crisis Alliance

Je peux vous dire que l'OPANO n'est pas efficace et que l'OPANO ne sera pas efficace.

John Efford, propriétaire
Pinhorn Consulting
(ex-ministre des Pêches et de l'Aquaculture
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador)

La raison pour laquelle elle n'est pas efficace est que l'application des règlements est laissée aux États membres. De toute évidence, ceux-ci croient qu'ils peuvent librement les enfreindre. Ils peuvent décider des quotas et participer. Les défenseurs de la conservation peuvent être désavantager numériquement par rapport à ceux qui sont là pour défendre leurs propres intérêts. L'Organisation a échoué à deux niveaux : elle a échoué parce que l'établissement des règles n'est pas conforme aux conseils scientifiques; ensuite, parce que l'application des règles est laissée aux pays qui enfreignent ces règles à leur profit, et qui ne les appliquent pas. De toute évidence, s'ils peuvent agir de façon aussi flagrante qu'ils l'ont fait, s'ils peuvent très bien ne pas déposer de rapports et continuer à pêcher, comment voulez-vous qu'on la prenne au sérieux?

Jack Harris, chef
New Democratic Party of Newfoundland and Labrador

Les stocks de poisson de fond de la zone de la Convention de l'OPANO continuent d'être décimés : ainsi, le Conseil pour la conservation des ressources

halieutiques formule le commentaire suivant dans un rapport de 2001 sur la morue du Nord de 2J3KL :

> Actuellement, le stock est considéré de façon générale comme étant à son plus bas niveau jamais enregistré[21].

La plupart d'entre eux ne se sont pas rétablis. Pourtant, malgré les moratoires imposés à la pêche dirigée d'un certain nombre de stocks de l'OPANO (morue de la division 3NO, sébaste de la division 3NL, plie grise de la division 3NO, plie canadienne de la division 3LNO), les prises augmentent sous forme de prises accidentelles dans d'autres pêches. L'effort de pêche de certains de ces stocks (morue de la division 3NO, plie canadienne de la division 3LNO, par exemple) approche des niveaux qui seraient considérés comme acceptables pour des stocks sains (F0.1)[22], mais met en péril le rétablissement de stocks faibles et pourrait même les raréfier davantage.

Le Conseil scientifique de l'OPANO lui-même a répété ses préoccupations à propos des prises accidentelles excessives dans des pêches d'autres espèces et a indiqué que les prises accessoires devaient être maintenues au plus bas niveau possible. En fait, il est notoire que certaines prétendues « prises accessoires » résultent en réalité de pêches dirigées. Le fait que les prises accidentelles soient traitées non pas comme une restriction, mais comme un plafond à atteindre, illustre l'absence d'engagement valable de la part des membres de l'OPANO à l'égard de la conservation.

En plus des prises accidentelles excessives et de la pêche dirigée d'espèces assujetties à des moratoires, les problèmes de conformité comprennent, comme on l'a mentionné ci-dessus, une hausse importante des infractions depuis 1995, le dépassement des quotas, de fausses déclarations des prises (particulièrement des crevettes de la division 3L), l'utilisation d'un maillage restreint et la non-production par certains membres des rapports d'observateur.

Pour ajouter à toutes ces difficultés, on note l'isolement de plus en plus grand du Canada au sein de l'OPANO et l'influence croissante de l'UE. Cette situation a été mise en évidence par les événements qui se sont produits à la récente réunion de l'OPANO, à Helsingor, au Danemark, en janvier 2002. Au cours de cette réunion, les représentants canadiens ont fait un exposé détaillé sur les inquiétudes du Canada à propos des niveaux inacceptables de non-observation des règlements par les membres de l'OPANO dans la zone de réglementation de l'OPANO et de l'incapacité (ou du refus) des membres de limiter les activités de leurs flottilles. Les aspects de la non-conformité soulignés dans la présentation du Canada comprenaient :

---

21 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques. *Exigences de conservation pour la morue en 2J3KL*. Rapport au ministre des Pêches et des Océans, CCRH, R.5, mai 2001, p. 6.

22 F0.1 est l'effort de pêche tel que le prochain bateau qui participe à la pêche présente un taux de capture par unité d'effort égal au dixième du premier bateau. F0.1 s'exprime en pourcentage de la biomasse et varie en fonction de facteurs comme la fécondité et le taux de croissance. F0.1 est toujours inférieur à Fmax.

- la pêche dirigée ou des prises accessoires excessives d'espèces visées par des moratoires;
- les allocations excessives et de fausses déclarations des captures;
- la pêche dirigée après la fermeture de la pêche de la crevette dans la division 3L;
- la fréquence accrue des infractions relatives au maillage;
- une augmentation des rapports pour infractions présumées;
- la non-présentation ou la présentation en retard des rapports d'observateur.

Le Canada s'est rendu à Helsingor avec trois grands objectifs :

- faire respecter les recommandations des scientifiques visant les stocks;
- faire adopter des mesures de conservation (c'est-à-dire réduire les prises excessives d'espèces sous moratoire, agrandir le maillage pour la pêche des raies et restreindre la pêche du flétan noir à 700 mètres[23];
- enfin, faire réduire les abus et les fausses déclarations concernant les crevettes en 3L.

L'UE s'est opposée aux restrictions concernant la profondeur de la pêche du flétan noir et a appuyé une augmentation de 10 p. 100 du TAC de flétan noir. Bien qu'un certain nombre de résultats positifs aient découlé de cette rencontre (accroissement du maillage pour la pêche des raies, par exemple), les autres objectifs importants du Canada n'ont pas été atteints. La restriction de la profondeur de la pêche du flétan noir a été rejetée et l'assemblée a adopté une augmentation de 10 p. 100 du TAC de flétan noir, qui est passé de 40 000 à 44 000 tonnes, contre les avis scientifiques. Le Canada a été mis en minorité par le bloc de l'UE (UE, Pologne, Estonie, Lettonie, Lituanie) et quelques autres. Il semble que ces quatre derniers pays aient été prêts à appuyer l'UE davantage pour faire progresser leur propre dossier d'adhésion à l'UE que pour défendre la conservation.

La réunion de Helsingor met en évidence plusieurs problèmes de l'OPANO, le non-respect des règlements par les flottilles étrangères et la difficulté de faire appliquer des mesures de conservation appropriées. Les résultats de la rencontre ont fait ressortir l'influence de l'UE et ont suscité la crainte que les objectifs de rétablissement des stocks soient compromis et, en fait, que les mesures déjà en place soient érodées. Par exemple, l'exigence de surveillance totale par les observateurs doit être revue en septembre 2002 et on note une forte opposition à son maintien, puisque certains membres la considèrent comme étant à la fois inutile et coûteuse.

---

[23] La restriction de la pêche à des profondeurs de plus de 700 mètres a peu d'effet sur la pêche du flétan noir, mais contribue à réduire les prises accidentelles d'autres espèces vulnérables.

La surveillance totale par les observateurs était l'un des éléments de l'entente Canada-UE d'avril 1995, qui a été adopté par la suite par l'OPANO, sur lequel le Canada avait insisté et pour lequel il avait payé. Les témoins ont convenu que le programme d'observateur a des lacunes, mais qu'il est en général assez efficace. De fait, il est l'un des outils les plus efficaces, pas nécessairement pour assurer la conformité, mais tout au moins pour en évaluer la portée. Dans certains cas, comme au Canada, par exemple, les observateurs sont des entrepreneurs indépendants; dans d'autres, ce sont des fonctionnaires. Leurs services peuvent aussi avoir été retenus directement par le propriétaire du bateau. C'est la situation la plus problématique, puisqu'ils sont alors susceptibles d'être soumis à des pressions. Les observateurs sont aussi des ressortissants de l'État d'immatriculation du bateau, ce qui pose des risques de partialité. En outre, les conditions sont parfois difficiles pour eux. Ils sont en général isolés sur les bateaux et ne peuvent être en service 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 pour observer tout ce qui se passe. Certains d'entre eux, nous a-t-on dit, participent pleinement aux activités de pêche, ce qui les place clairement en situation de conflit d'intérêt.

Malgré tout, nos témoins étaient d'avis que les rapports d'observateurs sont généralement remarquablement honnêtes. Le réel problème est qu'il n'y a habituellement aucune suite à ces rapports. Il n'y a pas de suivi et aucun lien n'est établi avec la conformité. En général, aucune accusation n'est portée à la suite d'un rapport d'observateur, pas plus que les observateurs ne peuvent, par exemple, appeler un navire chargé de l'application des règlements de pêche tandis que le bateau de pêche accomplit une activité illégale. Ils remplissent leur rapport, point à la ligne. Le Comité estime qu'il faudrait prendre des mesures plus sévères à la suite des rapports des observateurs, mais reconnaît que cela soumettrait probablement les observateurs à beaucoup plus de pressions qu'actuellement.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada mène des discussions avec la Commission des pêches de l'OPANO afin d'établir un mécanisme par lequel les rapports des observateurs seraient plus transparents et seraient soumis en temps opportun.

L'incapacité de l'OPANO d'assurer la conservation et le respect de ses règlements par ses membres suscite un débat de plus en plus vif au Canada sur son efficacité et fait réclamer l'élargissement de la compétence canadienne dans la zone actuellement réglementée par l'OPANO ce, afin de protéger les stocks qui chevauchent la limite des 200 milles.

LES RÉPERCUSSIONS DE LA SURPÊCHE À TERRE-NEUVE ET AU LABRADOR

> Nous assistons ici à une famine d'envergure biblique — une destruction considérable. Les conséquences économiques et sociales de cette destruction constituent un véritable défi à surmonter et un fardeau que doit porter le pays, et non seulement ceux qui en sont les victimes.
>
> Richard Cashin, président
> Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique

Ces mots, écrits en 1993, sont tout aussi vrais aujourd'hui. Il est difficile de comprendre l'étendue de la dévastation que la perte des stocks de morue du Nord et de presque tous les autres poissons de fond a causé, non seulement dans toute la région du Canada atlantique et au Québec, mais tout particulièrement dans les zones rurales et les ports de Terre-Neuve et du Labrador. Le Comité a documenté ces répercussions à quelques reprises depuis 1994[24, 25].

L'année qui a précédé la publication du rapport Cashin, l'honorable John Crosbie, ministre des Pêches d'alors, a déclaré un moratoire de deux ans sur la morue du Nord, le 2 juillet 1992. D'un trait de plume, environ 40 000 pêcheurs et travailleurs d'usine perdaient leur emploi dans le cadre de ce qui a souvent été décrit comme la plus grande mise à pied de l'histoire canadienne. Des dizaines de milliers d'autres travailleurs qui dépendaient indirectement de la pêche ont aussi été touchés. Pour replacer cette calamité dans son contexte, on l'a comparée à l'effondrement complet de l'industrie de la fabrication d'automobiles en Ontario ou à une perte totale des cultures de blé dans les provinces des Prairies.

La population du Canada atlantique et du Québec a payé cher l'effondrement des stocks de poisson de fond, mais les contribuables canadiens ont aussi payé un prix substantiel. Depuis 1990, le gouvernement fédéral a mis en place un certain nombre de programmes d'adaptation importants, conçus pour atténuer la crise dans l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique. En mai 1990, le gouvernement a mis sur pied le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique (PAPA). Celui-ci a été suivi par le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN), en 1992, le Programme d'aide pour la pêche des poissons de fond de l'Atlantique (PAPPFA), en 1993, et, enfin, La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA), en 1994, et le volet atlantique du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes (PARPC). Le coût total de ces programmes atteint quelque 4,2 milliards de dollars[26].

---

[24] Comité permanent des pêches et des océans, *Programmes d'adaptation des pêches de l'Atlantique*, avril 1994.

[25] Comité permanent des pêches et des océans, *Rapport : la côte Est*, mars 1998.

[26] PAPA (et le Programme fédéral de développement des pêches du Québec), 637 millions de dollars; PARPMN, 587 millions de dollars; PAPPFA et programmes connexes, 381 millions de dollars; LSPA, 1,9 milliard de dollars; PARPC, 730 millions de dollars.

On pourrait pardonner aujourd'hui à un visiteur de St. John's, qui croirait que la dévastation causée par l'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique est maintenant chose du passé et que la province de Terre-Neuve et du Labrador est en plein essor. Le boom économique que connaît St. John's a tendance toutefois à masquer la sombre réalité d'une grande partie du reste de la province, notamment de villages comme Burgeo, Marystown, Twillingate et Trepassey.

Les données du recensement de 2001, publiées en mars 2002, montrent que la forte baisse de la population à Terre-Neuve et au Labrador[27] est la plus prononcée de toutes les provinces du pays et la plus importante de toute l'histoire de la province; elle est en grande partie attribuable, à la crise de la pêche. L'exode touche cette province plus que toute autre. Ce sont principalement les jeunes qui partent occuper des emplois hors de l'île car la plupart n'ont pas d'avenir dans les villages de la côte. Les conséquences de ce dépeuplement sont très évidentes quand on voit le nombre de maisons vides et placardées dans les petits centres.

Le ministre des Pêches et de l'Aquaculture de Terre-Neuve et du Labrador a décrit la région de la côte nord-est de Terre-Neuve en ces termes :

> C'est simple, la subsistance de 90 p. 100 de ces gens est liée directement ou indirectement à la pêche. Au cours des dix dernières années, le village de Twillingate et l'île de Twillingate, avec leurs 4 000 habitants, n'ont participé à aucune pêche. Vous devriez vous y rendre et constater par vous-même les conséquences pour nos collectivités, voir les maisons placardées et l'absence des jeunes qui sont partis dans les régions continentales parce qu'il n'y a rien ici pour eux.
>
> L'honorable Gerry Reid
> Ministre des Pêches et de l'Aquaculture
> Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Le maire de Burgeo est encore plus incisif :

> Les régions rurales de Terre-Neuve se meurent, en particulier, ma propre localité se meurt.
>
> Allister Hann
> Maire de Burgeo

Il y a plus de 500 ans que Jean Cabot a posé le pied à Terre-Neuve. La pêche a toujours été l'activité qui amenait les gens à s'établir à Terre-Neuve, c'est elle qui les y a gardés depuis et c'est elle qui a toujours constitué la pierre angulaire de l'économie de Terre-Neuve depuis 450 ans. La prospérité à Terre-Neuve et au Labrador a toujours été fortement liée aux ressources de la mer. La province a maintenant d'autres ressources, notamment le pétrole et le gaz et peut-être même le nickel. Ces ressources vont sans

---

[27] La population de Terre-Neuve et du Labrador a chuté de 7 p. 100 entre 1996 et 2001, et de près de 10 p. 100 au cours des dix dernières années. À l'échelle nationale, la moyenne représente une croissance de 4 p. 100.

aucun doute apporter une certaine prospérité pendant quelque temps, mais elles finiront par s'épuiser. La pêche, elle, bien gérée, pourrait être maintenue indéfiniment.

> Là d'où je viens, je ne pense pas que personne se préoccupe qu'on tire ou non même une seule cuillerée de minerai de Voisey's Bay. Je peux le dire en toute sincérité, parce que, quand bien même il en sortirait des camions complets, les autobus et les camions de déménagement continueront de quitter Burgeo. Cela ne créera pas d'emplois dans nos villes. Certainement pas!
>
> Allister Hann
> Maire de Burgeo

EXTENSION DE LA JURIDICTION DU CANADA

Quand elle s'est jointe à la Confédération, en 1949, la province de Terre-Neuve a apporté avec elle une ressource remarquable. Depuis, cette ressource a été terriblement mal gérée. Le stock de morue du Nord (aussi appelé stock de morue de 2J3KL), la plus importante ressource halieutique de l'Atlantique Nord-Ouest et aussi l'une des plus riches ressources naturelles du monde a déjà soutenu les grandes flottilles de pêche, non seulement de l'Amérique du Nord, mais aussi de l'Europe, de l'Espagne, du Portugal, de la Russie et d'autres pays. Mais pendant une période limitée de quatre ou cinq ans, à partir de 1989, la biomasse génitrice du stock de morue du Nord a diminué abruptement, jusqu'à 1 p. 100 de son niveau antérieur. D'autres stocks de poisson de fond ont connu un sort semblable et le Canada a finalement déclaré un moratoire pour 14 stocks de poisson de fond.

L'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique Nord-Ouest a été attribué à divers facteurs : changement des conditions environnementales, surpêche par les flottilles canadiennes et étrangères, déclarations inexactes des prises, recommandations scientifiques mal avisées et prises de décisions motivées par des considérations politiques plutôt que par la conservation. Le Canada, cependant, a pris des mesures fermes pour conserver et rétablir les stocks de poisson de fond, des mesures qui ont été jugées essentielles, même si elles n'ont pas toujours été bien accueillies. Elles comprenaient des initiatives visant à réduire la capacité de pêche d'au moins 50 p. 100 à long terme et l'adoption de plans de pêche axés sur la conservation. Malgré tout, la plupart des stocks de poisson de fond demeurent faibles et ne se sont pas rétablis. Les moratoires ont été levés pour certains stocks, mais, même pour ceux-là, les TAC demeurent très limités.

Il est clair qu'il faut au-delà des 200 milles un régime de gestion des pêches global, axé sur la conservation, qui soit aussi rigoureux que celui qui existe à l'intérieur de cette limite. S'attendre à une telle parité des normes de conservation n'est pourtant pas

déraisonnable. Après tout, c'était la promesse de l'APNU[28] qui n'a toutefois pas été remplie :

> Cette nouvelle convention [des Nations Unies] donne au Canada les moyens de mettre fin de façon permanente à la surpêche étrangère Une fois mise en application, la convention des Nations Unies remplacera le régime actuel de surveillance internationale de la pêche hauturière, qui est nettement insuffisant[29].
>
> L'honorable Brian Tobin
> Ex-ministre des Pêches et des Océans
> Gouvernement du Canada

Les régimes de gestion différents qui sont appliqués à l'intérieur et à l'extérieur de la limite des 200 milles ont toujours constitué une épine dans le pied des pêcheurs canadiens. Ceux-ci doivent se plier à des mesures de conservation plus restrictives, telles que les protocoles touchant les petits poissons, des limites de taille minimale plus élevées et des maillages plus grands que ceux qui pêchent dans la zone de réglementation de l'OPANO[30].

Ces différences soulèvent deux questions fondamentales. L'une est le régime plus libéral qui est appliqué au-delà des 200 milles et qui a nui au rétablissement des stocks chevauchants. L'autre est une question d'équité. Les pêcheurs canadiens et les travailleurs d'usine paient actuellement très cher pour les avantages dont bénéficient d'autres pays qui pêchent au-delà des 200 milles. Ici encore, il est important de bien comprendre qu'une mauvaise gestion des ressources halieutiques dans la zone de réglementation a des répercussions graves sur les ressources à l'intérieur de la zone de 200 milles du Canada.

Le statu quo est inacceptable. La situation a mené à des appels de plus en plus virulents pour que le Canada se retire de l'OPANO et revendique, de manière unilatérale, la compétence sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand en étendant sa ZEE au-delà de la limite des 200 milles, afin d'y inclure ces sections du plateau continental.

Selon l'évaluation diplomatique, cependant, toute tentative du Canada d'étendre unilatéralement sa compétence sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand se heurterait à de nombreuses difficultés pour quatre raisons principales :

---

28 L'article 7 de l'APNU prévoit la compatibilité des mesures de conservation et de gestion instituées pour la haute mer et celles adoptées pour les zones relevant de la compétence nationale afin d'assurer la conservation et la gestion de l'ensemble des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

29 Communiqué du MPO, *M. Tobin anticipe la fin de la surpêche étrangère dès l'entrée en vigueur de la nouvelle convention des Nations Unies*, C-AC-95-94F, Ottawa, août 1995.

30 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, *Des eaux inexplorées*, Rapport annuel du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques et impératifs de conservation pour les stocks de poisson de fond de l'Atlantique en 2000, CCRH.2000.R.5, septembre 2000, p. 10.

- Premièrement, l'extension unilatérale de la ZEE ne bénéficie d'aucun soutien sur le plan international.

- Deuxièmement, l'extension unilatérale serait contraire aux priorités mises de l'avant par le Canada en matière de pêche internationale depuis l'établissement des ZEE modernes.

- Troisièmement, la violation d'un principe aussi fondamental pour l'UNCLOS[31] ferait en sorte qu'il serait alors très difficile pour le Canada de participer entièrement aux droits, aux obligations et aux organisations créés par la Convention.

- Enfin, l'extension unilatérale de la ZEE produirait de fait une contestation judiciaire interminable et coûteuse avec ce que cela comporte de risques d'en sortir perdant.

Il ne serait pas surprenant que le soutien international soit limité. Bien peu de pays bénéficieraient directement de l'extension des ZEE sur le plateau continental. De plus, les pays qui pêchent maintenant de façon essentiellement non réglementée sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand seront peu enclins à accorder leur appui si cette mesure les empêche de continuer à pratiquer une exploitation excessive.

L'extension de la juridiction comporte une appropriation ainsi qu'une gestion et une application unilatérales de la loi. Cette mesure pourrait être considérée comme strictement motivée par l'intérêt particulier du Canada et recevrait indubitablement très peu de soutien hors du pays.

À l'autre extrémité de l'éventail des mesures, on trouve la vision bureaucratique qui favorise le maintien des efforts dans le cadre existant — « il ne faut pas faire de vagues ». Cette vision est motivée par le fait que, malgré toutes ses lacunes, l'OPANO vaut mieux que rien du tout. Sans elle, affirme-t-on, il n'y aurait aucune restriction à la pêche des stocks chevauchants au-delà des 200 milles — en d'autres mots, ce serait une pêche multilatérale « sans limite », une autre tragédie en puissance pour les ressources d'usage commun. En fait, même sous l'administration de l'OPANO, nous allons déjà dans cette direction.

C'est essentiellement ce qui semble être la position du ministère des Pêches et des Océans. De l'avis du Ministère, le défi consiste à trouver des moyens d'améliorer l'efficacité de l'OPANO, quoiqu'il admette qu'il n'y a pas de solution simple. La difficulté qui se pose, c'est que, pendant que le Canada respecte scrupuleusement la lettre et l'esprit de la loi, d'autres enfreignent les règles apparemment en toute impunité, au détriment des pêcheurs canadiens, des travailleurs côtiers et de notre économie.

---

[31] La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982.

UNE GESTION AXÉE SUR LA CONSERVATION

Nous croyons qu'il y a une troisième solution : la gestion axée sur la conservation. Dans le cadre d'un tel régime, le Canada assumerait l'unique responsabilité de la gestion et de la conservation des zones de notre plate-forme continentale qui se trouvent au-delà de la limite des 200 milles : le Nez et la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand. Cependant, les intérêts de pêche étrangers ne seraient pas éliminés pour autant; l'accès et les allocations historiques seraient respectés. En 1990, l'Institut canadien des océans avait souligné l'importance de la question :

> En bref, la conservation des stocks de poisson sur le Nez et la Queue des Grands Bancs ne doit pas être considérée par le Canada comme un moyen d'obtenir une plus grande part du gâteau... De plus, le Canada doit établir clairement que le but de cette mesure unilatérale ne serait pas de revendiquer le droit exclusif de pêcher des stocks chevauchants en haute mer, mais plutôt de préserver les intérêts du Canada et les intérêts de la collectivité internationale, dans le contexte de la conservation de ces stocks[32].

Essentiellement, l'objet du rôle de gardien serait d'établir un régime de gestion des ressources qui prévoirait des normes comparables de conservation et d'application des règlements pour tous les stocks transfrontaliers, à l'intérieur aussi bien qu'au-delà des 200 milles. En d'autres mots, précisément le genre de régime que promettait l'APNU, mais qui serait appliqué par le Canada plutôt que par l'OPANO. La mise en place d'un tel régime n'imposerait pas aux autres de fardeau plus grand qu'à nous, pas plus qu'il n'exigerait d'eux moins que de nous.

En vertu de ce régime, le Canada ferait lui-même les travaux de recherche, fixerait les TAC et mettrait en œuvre et administrerait un régime de gestion axé sur la conservation qui comprendrait des mesures de contrôle et d'application des règlements. Comme l'ont mentionné des témoins, cette démarche serait inévitablement coûteuse[33] et le Canada a déjà de la difficulté à assurer une surveillance et une application des règlements appropriées dans la zone de 200 milles.

Le Comité croit qu'imposer un régime de gestion axé sur la conservation est nécessaire et raisonnable étant donné l'incapacité de l'OPANO à corriger les problèmes actuels et à discipliner ses membres. Le temps presse et le Comité croit que le dossier doit être traité de toute urgence.

Le Comité ne voit aucune objection fondamentale à la mise en œuvre d'une gestion axée sur la conservation. En adoptant la loi C-29 en 1994, le Canada a déjà manifesté sa volonté et sa capacité d'appliquer des mesures de conservation au-delà des 200 milles. Nous croyons qu'une gestion axée sur la conservation pourrait être mise en

---

[32] Institut canadien des océans (1990), p. 85.

[33] Un représentant du MPO estime le coût des patrouilleurs du Canada et de la surveillance aérienne des flottilles de pêche étrangères à 12 à 15 millions de dollars par année.

œuvre par une simple modification de la *Loi sur la protection des pêches côtières*, qui constituerait un changement à la portée seulement et non à la nature des mesures découlant de C-29.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des pêches côtières* afin de permettre une gestion axée sur la conservation des ressources halieutiques du Nez et de la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATON 3

Que le gouvernement du Canada informe l'OPANO et ses parties contractantes qu'il se retirera de l'Organisation et qu'il mettra en œuvre la gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand, au plus tard un an après la réunion de l'OPANO de septembre 2002.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada mène une campagne ciblée d'information visant à sensibiliser le public aux infractions commises aux mesures de conservation de l'OPANO par des navires battant pavillon de pays membres de l'organisme et pour mobiliser la population afin de mettre un terme à la surexploitation des ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest.

Le Comité est d'avis que le Canada doit prendre des mesures décisives pour signifier son refus de tolérer tout autre abus à l'égard des ressources halieutiques. À cet égard il est d'accord avec la décision du Ministre qui a fermé les ports canadiens aux bateaux de pêche des îles Féroé et de l'Estonie, qui surpêchaient la crevette sur le Bonnet Flamand[34].

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le Canada fasse clairement savoir qu'il est prêt à recourir aux dispositions de la loi C-29 à l'égard des membres de l'OPANO qui n'ont pas ratifié l'APNU; en ce qui concerne les membres de l'OPANO qui ont ratifié l'APNU, qu'il est prêt à se prévaloir des dispositions de cet accord pour assurer la conservation. Le Canada devrait confirmer ses intentions en désignant les pays contrevenants dans le *Règlement sur la protection des pêches côtières*.

CONCLUSION

À Terre-Neuve et au Labrador, de nombreux témoins ont affirmé de diverses façons au Comité qu'ils croyaient que non seulement l'OPANO avait échoué, mais aussi le Canada :

> En résumé, l'OPANO nous a fait défaut depuis ses débuts en 1978 et le Canada a fait de même. À l'exception de quelques brefs moments de notre histoire, il n'a jamais véritablement existé de volonté politique, à Ottawa, d'éliminer le problème de la surpêche étrangère.
>
> L'honorable Gerry Reid,
> Ministre des Pêches et de l'Aquaculture
> Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

On a aussi l'impression que les gens d'ailleurs au Canada ne sont pas au courant de ce qui se passe dans cette partie du pays et même, s'ils le sont, qu'ils s'en préoccupent peu :

---

[34] Le Canada a fermé ses ports aux bateaux des îles Féroé, le 21 mars 2002, en raison d'infractions continues aux mesures de conservation de l'OPANO. Ces infractions comprennent la surpêche du quota de crevettes dans la division 3L (le Bonnet Flamand), de fausses déclarations des prises, un nombre de bateaux supérieur à celui qui est autorisé à tout moment et la non-production de rapports d'observateur. Le Canada a fermé ses ports aux bateaux estoniens pour des raisons semblables, le 9 avril 2002. Selon le MPO, les bateaux estoniens ont capturé plus de 1 000 tonnes de crevettes dans la division 3L en 2001, par rapport aux 268 tonnes qui leur étaient attribuées selon le quota de l'OPANO et les ententes d'affrètement avec d'autres pays. Ils ont aussi fait de fausses déclarations des prises, dépassé la limite du nombre de bateaux pouvant pêcher dans la division 3L en tout temps, n'ont pas produit les rapports d'observateur en temps opportun et semblent vouloir poursuivre leurs activités de la même façon en 2002.

C'est là le véritable problème. Je soupçonne que lorsqu'un arbre tombe dans la forêt, personne ne l'entend, et quand des poissons sont capturés sur la Queue ou sur le Nez des Grands Bancs, personne ne s'en préoccupe non plus. Les gens de ce pays n'ont aucun intérêt pour ce qui se passe ici.

Trevor Taylor
Membre de l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador

Il est probablement vrai que la surpêche étrangère sur la Queue et le Nez des Grands Bancs n'a pas obtenu toute l'attention qu'elle mérite, ailleurs au Canada. Il est facile de comprendre que les villages de pêche de Terre-Neuve et du Labrador puissent croire que le reste du Canada les a abandonnés. Cependant, le Comité, ne pense pas que ce soit tout à fait vrai. En fait, nous croyons que les Canadiens sont en général horrifiés lorsqu'ils sont mis au courant du comportement outrancier de certaines des flottilles de pêche qui pratiquent leurs activités juste au-delà de la limite des 200 milles du Canada. Rappelons-nous, par exemple, qu'au moment de l'arrestation de l'*Estai*, le ministre des Pêches avait bénéficié de l'appui massif d'une grande partie des Canadiens de tout le pays.

Nous avons fait des recommandations dans le présent rapport, mais nous sommes conscients qu'un rapport n'est pas à lui seul suffisant. Il doit être suivi de mesures. Il faut apporter des changements radicaux dans la démarche et l'attitude du gouvernement fédéral. Le Canada doit prendre des mesures déterminantes face à la surpêche étrangère sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand.

Certes, d'autres pays, l'Espagne et le Portugal notamment, ont un lien historique avec la pêche sur les Grands Bancs de Terre-Neuve. Cependant, ce lien ne leur donne pas le droit de décimer les ressources, ni ne pêcher sans respecter les droits des autres pays particulièrement ceux des États côtiers. La situation actuelle frise l'absurde. Toutes les pêcheries de la zone réglementée par l'OPANO se trouvent dans la partie du plateau continental canadien qui s'étend au-delà de notre zone de 200 milles; pourtant le Canada est largement dépassé en nombre au sein de l'OPANO par des États qui n'ont pas de côtes en bordure de l'Atlantique et encore moins de l'Atlantique Nord-Ouest. On nous apprend que le Canada se trouve de plus en plus isolé au sein de l'OPANO, souvent pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la conservation des ressources halieutiques.

Si la Commission des pêches de l'OPANO refuse ou est incapable de restreindre les pratiques de pêche des États membres ou de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour promouvoir le rétablissement des stocks chevauchants, le Canada doit alors trouver des solutions sans l'OPANO. Il doit s'efforcer, au sein d'autres tribunes, de forger des alliances avec d'autres États du monde, et il doit travailler à isoler les pays qui exploitent de façon excessive les stocks de poisson non seulement dans la zone de la Convention de l'OPANO, mais à l'échelle mondiale.

Nous croyons qu'il est essentiel de persuader le gouvernement canadien de défendre les intérêts de nos ressources halieutiques, de l'industrie de la pêche du

Canada atlantique et de la population côtière de Terre-Neuve et du Labrador en particulier. Ce n'est pas un problème qui touche seulement Terre-Neuve et le Labrador. Il mérite le soutien de tous les Canadiens et nous leur demandons de donner cet appui à la promotion d'une stratégie commune en vue de susciter une volonté politique de s'attaquer à un problème très grave.

En agissant ainsi, les grandes ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest auront la chance de se rétablir, non pas pour le seul profit du Canada, mais pour celui de tous les pays qui exploitent ces stocks depuis des générations. **Il est maintenant temps d'agir.**

Tableau 1 : Stocks réglementés de l'OPANO

Stocks chevauchants :	**Stocks particuliers :**
• Morue 3NO (moratoire depuis 1995)	• Morue 3M (moratoire depuis 1999)
• Sébaste 3LN (moratoire depuis 1998)	• Sébaste 3M (TAC — 5 000 t)
• Plie canadienne 3LNO (moratoire depuis 1995)	• Plie canadienne 3M (moratoire depuis 1996)
• Limande à queue jaune 3LNO (TAC — 13 000 t)	• Crevette 3M (effort réglementé depuis 1997)
• Plie grise 3NO (moratoire depuis 1995)	
• Capelan 3NO (moratoire depuis 1993)	
• Flétan noir 2+3KLMNO (TAC — 40 000 t — 29 640 t — zone de réglementation)*	
• Calmar 3+4 (TAC — 34 000 t)	
• Crevette 3L (en 2000) (TAC — 6 000 t)	

Source : MPO/OPANO

* Haussé à 44 000 t à la réunion spéciale de la Commission des pêches de l'OPANO, en janvier 2002.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement du Canada mène des discussions avec la Commission des pêches de l'OPANO afin d'établir un mécanisme par lequel les rapports des observateurs seraient plus transparents et seraient soumis en temps opportun.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur la protection des pêches côtières* afin de permettre une gestion axée sur la conservation des ressources halieutiques du Nez et de la Queue des Grands Bancs et du Bonnet Flamand.

RECOMMANDATON 3

Que le gouvernement du Canada informe l'OPANO et ses parties contractantes qu'il se retirera de l'Organisation et qu'il mettra en œuvre la gestion axée sur la conservation sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et sur le Bonnet Flamand, au plus tard un an après la réunion de l'OPANO de septembre 2002.

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement du Canada mène une campagne ciblée d'information visant à sensibiliser le public aux infractions commises aux mesures de conservation de l'OPANO par des navires battant pavillon de pays membres de l'organisme et pour mobiliser la population afin de mettre un terme à la surexploitation des ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest.

RECOMMANDATION 5

Que le Canada fasse clairement savoir qu'il est prêt à recourir aux dispositions de la loi C-29 à l'égard des membres de l'OPANO qui n'ont pas ratifié l'APNU; en ce qui concerne les membres de l'OPANO qui ont ratifié l'APNU, qu'il est prêt à se prévaloir des dispositions de cet accord pour assurer la conservation. Le Canada devrait confirmer ses intentions en désignant les pays contrevenants dans le *Règlement sur la protection des pêches côtières*.

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS

Organisations	Comparu	N° Réunion
Ministère des Pêches et des Océans	28/02/2002	41
Nadia Bouffard, directrice, Division des Affaires de l'Atlantique		
Patrick Chamut, sous-ministre adjoint		
Earl Wiseman, directeur général		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	11/03/2002	42
David Ehinger, directeur adjoint, Section du droit des océans		
Allison Saunders, Section du droit des océans		
Colleen Swords, jurisconsult adjointe et directrice générale, Direction générale des affaires juridiques		
« Newfoundland and Labrador Rural Rights and Boat Owners Association »	15/03/2002	43
Jim Morgan, porte-parole		
Assemblée législative, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador		
Trevor Taylor, membre de l'Assemblée législative		
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador		
Gerry Reid, ministre des Pêches et de l'Aquaculture		
Ville de Burgeo		
Allister Hann, maire		
« Efford Pinhorn Consulting »	16/03/2002	44
R. John Efford		
« Fish, Food and Allied Workers Union »		
Reg Anstey, secrétaire trésorier		
Ches Cribb, vice-président		
Earle McCurdy, président		

Organisations	Comparu	N° Réunion
« Fisheries Crisis Alliance »	16/03/2002	44
Gus Etchegary, porte-parole		
« Fishery Products International Limited »		
Ray Andrews		
Association des pêcheurs de Terre-Neuve et du Labrador		
Alastair O'Rielly, président		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Assemblée législative, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Association des pêcheurs de Terre-Neuve et du Labrador

« Fish, Food and Allied Workers Union »

« Fisheries Crisis Alliance »

« Fishery Products International Limited »

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ministère des Pêches et des Océans

« Newfoundland and Labrador Rural Rights and Boat Owners Association »

Opposition officielle

Ville de Burgeo

Fred Winsor

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des pêches et des océans (*séances 41, 42, 43, 44, 52, 53, 55, et 56 incluant le présent Rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Wayne Easter

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 4 juin 2002
(*Séance n° 56*)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 12, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Wayne Easter, président.

Membres du Comité présents : Andy Burton, John Cummins, Rodger Cuzner, Wayne Easter, Georges Farrah, Loyola Hearn, Dominic LeBlanc, Bill Matthews, Lawrence O'Brien, Jean-Yves Roy, Peter Stoffer.

Membre substitut présent : John Efford pour Tom Wappel.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement* : Alan Nixon, Lorie Srivastava, François Côté, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport sur les conséquences de l'extension de la zone économique exclusive du Canada pour inclure le Nez et la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand.

Il est convenu, — Que l'ébauche modifiée du rapport du Comité portant sur la surpêche étrangère sur le Nez et la Queue des Grands Bancs, réalisée conformément à l'article 108(2) du Règlement, soit adoptée à titre de dixième rapport du Comité, et que le président soit chargé de présenter ledit rapport à la Chambre des Communes.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter, au besoin, des modifications à la forme du rapport, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé, « La surpêche étrangère — Impacts et Solutions : la conservation sur le Nez et la Queue des Grands Bancs et le Bonnet Flamand. »

Il est convenu, — Que, conformément à l'article109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale dans les 150 jours suivants.

À 10 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Andrew Bartholomew Chaplin